

Etude de quelques aspects de la police de la vie privée

THESE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue le 16 mai 1938, à 14 heures

par

Jean HERVÉ

JURY :

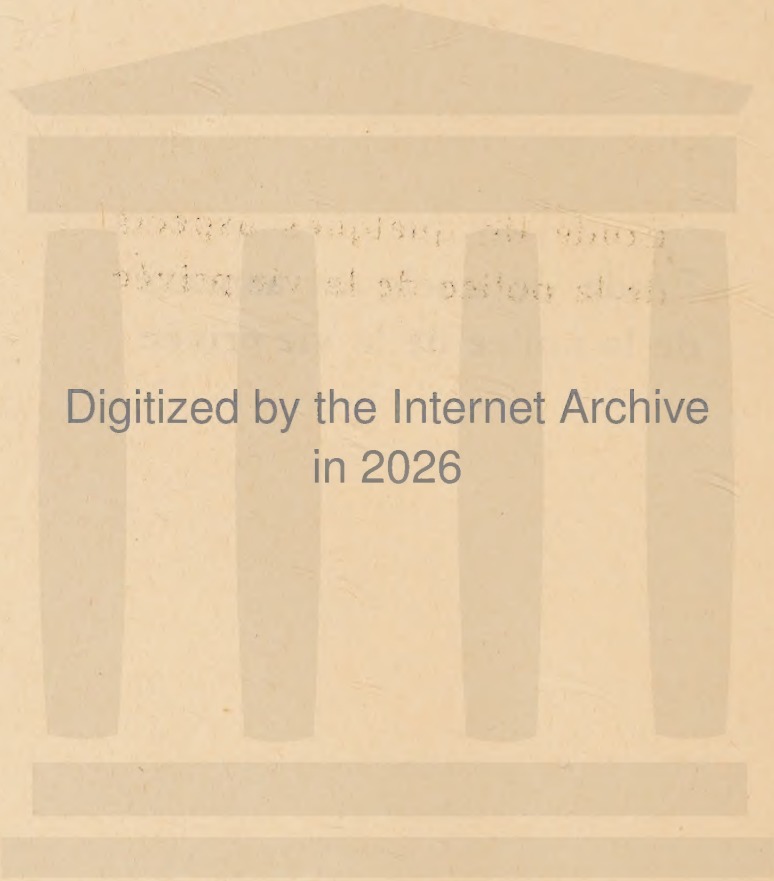
Président : M. L. ROLLAND, Professeur

Suffragants : { MM. MESTRE
SIBERT

EDITIONS JEL
24, rue de Montessuy
Paris (7°)

1938

**Etude de quelques aspects
de la police de la vie privée**



Digitized by the Internet Archive
in 2026

UNIVERSITE DE PARIS — FACULTE DE DROIT

Etude de quelques aspects de la police de la vie privée

THESE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue le 16 mai 1938, à 14 heures

par

Jean HERVÉ

JURY :

Président : M. L. ROLLAND, Professeur

Suffragants :

MM. MESTRE

SIBERT

EDITIONS JEL
24, rue de Montessuy
Paris (7^e)

1938

La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses ;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.



*A mon Président de Thèse
Monsieur Louis Rolland
Professeur de Droit administratif
Respectueux et reconnaissant hommage*

PLAN

INTRODUCTION	7
PREMIERE PARTIE	
Chapitre I. : Ordre public. Propriété privée	11
Chapitre II. : Sécurité et Tranquillité publiques	27
Section I. : Sécurité des Immeubles	27
Section II. : Tranquillité	45
Chapitre III. : La Salubrité Publique	51
Position du problème. Examen des textes.	
Appréciation des mesures et tendances ac-	
tuelles.	
DEUXIEME PARTIE	
Titre I. : Le Problème du bruit	87
Chapitre I. : Aperçu général	87
Chapitre II. : Bruits nocturnes	96
Chapitre III. : Bruits Diurnes	104
Titre II. : Bruits parasites ou bruits électriques	125
Chapitre I. : La cause du trouble radiophonique	129
Chapitre II. : L'Effet du trouble radiophonique	131
Chapitre III. : Essai pour établir que le bruit	
parasitaire trouble la tranquillité publique	150
Titre III. : Le Problème des aliénés, la liberté indi-	
viduelle et la Sécurité publique	193
— Le droit et le fait —	
Bibliographie	221

INTRODUCTION

En commençant ce travail, nous avions espéré pouvoir faire une étude générale des rapports de la Police et de la Vie privée, montrer l'évolution des idées qui sont à la base de la législation actuelle et qui ont présidé aux décisions rendues par les tribunaux, appelés à se prononcer dans des conflits entre les intérêts des propriétaires et l'intérêt du public (besoins d'ordre, de sécurité et de salubrité). Nous aurions voulu étudier dans le détail les différentes questions qui se posent ou peuvent se poser à cet égard. Malheureusement, le temps ne nous a pas permis de réaliser notre désir, et nous avons dû limiter notre sujet. Ne pouvant tout étudier et tout examiner, nous avons voulu toutefois, dans une Première Partie, esquisser un tableau d'ensemble, dans lequel nous nous sommes attachés à faire ressortir un point qui selon nous domine tout ce problème, un point qui est à l'origine du droit, à l'origine de la loi, comme à celle des décisions prises par ceux qui ont pour mission de l'interpréter et d'en assurer l'application ; un point que nous avons voulu noter tout de suite en sous-titre de notre travail : c'est le fait que le droit suit infailliblement la marche du temps. Il faut tenir compte des réalités sociales, qui sont les sources profondes du droit.

Dans cette Première Partie, après avoir montré dans quel cas les deux termes de notre proposition :

police (ordre public) et vie privée sont liés, nous examinerons les trois points de contact entre la police et la vie privée : la sécurité, la tranquillité et la salubrité. Dans le chapitre sur la salubrité, après un bref rappel des textes, nous passerons non pas à l'examen et à la critique de ces textes, ce qui nous entrainerait trop loin ; mais nous ferons un exposé des idées dont ces textes sont le reflet, conscient ou non. Enfin, dans un appendice, nous parlerons de la moralité publique. Il y avait là une question qu'il eût été intéressant d'examiner : celle de l'intervention de l'administration dans les propriétés privées attenantes à des lieux publics (cafés, etc.) dans un souci de moralité publique. Mais le temps nous a obligés à nous limiter, et nous n'avons pu que mentionner ce problème.

Dans une seconde Partie, nous examinerons plus à fond trois problèmes qui se posent au sujet des rapports entre la police et la vie privée et qui nous ont parus particulièrement intéressants.

Le premier est le problème du bruit. Nous essaierons de montrer que, tout en ayant conservé les textes d'autrefois, leur application a été singulièrement élargie. Les nouvelles conditions de la vie moderne ont imposé des solutions nouvelles.

Dans un deuxième chapitre, nous examinerons un problème nouveau. Il s'agit d'une catégorie spéciale de bruits, appelés communément bruits parasites. Les éléments du problème sont posés : le juge, l'administrateur, le législateur ont créé la matière sur laquelle nous allons travailler. Le but de notre étude sera de montrer si le bruit parasite est de

nature à troubler la tranquillité publique. Nous justifierons notre point de vue en droit, en partant des données et des faits actuels.

Enfin, nous avons consacré un troisième chapitre au problème de la liberté individuelle, au problème des aliénés, envisagé sous l'angle de la sécurité publique et de la sécurité individuelle. Il y a en effet cent ans que subsiste un régime souvent critiqué, et nous avons cru qu'il serait intéressant de faire le point, de voir où nous en sommes, et où nous allons. Nous plaçant à un point de vue de droit public, nous étudierons ce qu'on a fait jusqu'ici et ce qui reste à faire. Etant donnée toutefois la nature du problème, nous examinerons — toujours à un point de vue de droit public — à côté des doctrines des juristes, celles des médecins qui, il ne faut pas l'oublier, ont toujours le dernier mot (1). Il nous a paru plus intéressant et plus vivant d'exposer le fait à côté du droit ; nul ne pouvait mieux nous guider à cet égard qu'un jeune médecin d'asile, avec qui nous avons eu quelques conversations, et qui nous a donné les renseignements pour la partie médicale de notre étude sur les aliénés, la liberté individuelle et la sécurité publique.

Nous avons choisi comme fond de notre travail ces trois questions : bruits troublant la tranquillité publique, bruits parasitaires, sécurité publique et liberté individuelle, non seulement parce qu'elles nous ont paru intéressantes et actuelles; mais aussi parce

(1) La loi de 1838 prescrit sans doute les contrôles du juge, du magistrat, de l'administration. Mais ils se rangent presque toujours à l'avis du médecin.

qu'elles nous ont semblé illustrer notre véritable thèse qui, dominée par l'idée de la liberté individuelle, du souci de cette liberté et du droit de propriété, se résume en cette proposition : toutes les idées, tous les faits n'ont qu'un fondement, une base : les réalités sociales. Là, comme partout, il est impossible d'édifier, de construire, sans tenir compte des réalités sociales, des faits qui sont à la base du droit. C'est cette idée fondamentale, mise en avant par notre Professeur, que nous avons faite nôtre et que nous avons cherché à développer dans notre étude juridique de quelques aspects de la police de la vie privée.

PREMIERE PARTIE

Chapitre I

ORDRE PUBLIC. PROPRIETE PRIVEE

Vouloir donner une définition de l'ordre public pourrait sembler plutôt vain. Une définition est, de par sa nature même, une limite, et on ne limite pas ce qui change sans cesse. Il n'existe pas en effet d'Ordre public ou, si l'on veut, il y en a un ; mais cet Ordre, image de la vie d'un pays, varie d'un pays à l'autre, et dans un même pays évolue en même temps que changent les tendances, les intérêts, la façon de vivre du pays. Il y a donc non seulement variation dans la nature de l'Ordre ; mais rien n'est plus imprécis que le contenu de cette notion et des éléments qui peuvent y entrer. Si l'on considère par exemple l'ordre public par opposition à l'ordre naturel, le droit de la collectivité opposé au droit de l'individu, cet ordre, le plus large qui soit, puisqu'il comprend tout ce qui est intérêt de la collectivité, tout ce qui est nécessaire à la vie de la Nation, varie suivant les pays. Dans des pays autoritaires par exemple, ces éléments de l'ordre ont un caractère absolu et général, l'intérêt de l'individu s'effaçant devant celui de la collectivité, ou plus exactement se confondant avec

l'intérêt de la collectivité. Il n'y a plus de vie particulière de l'individu, puisque toutes les manifestations de la vie individuelle sont considérées comme étant d'intérêt public, d'intérêt national. Dans les pays libéraux au contraire, cet ordre, toujours envisagé comme l'ensemble des éléments permettant la vie de l'état, est différent, car il se trouve en opposition avec ce qu'on appelle l'ordre naturel, ordre reposant sur l'idée de l'homme « pris comme principe premier et fin dernière de la loi » (1). L'ordre naturel, a-t-on dit encore, c'est l'instinct d'accroissement et de conservation de l'individu ; dès lors, les mesures prises en vertu de l'ordre public seront moins absolues, car elles s'opposeront à des droits acquis, et ne pourront intervenir que dans le cas de non-conciliation entre l'activité de l'individu et la manière d'être de l'état à un moment donné.

Mais l'ordre est souvent considéré de façon moins large. On envisage soit un certain ordre moral, soit simplement l'ordre dans la rue ; soit encore — et c'est le sens qui nous intéresse ici — le bon ordre, la tranquillité et la salubrité publiques. C'est le rôle de la police, principalement de la police municipale, que de faire respecter cet ordre. Il y a un caractère commun à tous ces ordres : ils impliquent une intervention de l'état dans la vie des particuliers. Ce qui leur est commun également, c'est leur nécessité. Il serait banal de discuter sur la nécessité de l'ordre. Une société ne peut vivre sans ordre, quel qu'il soit ; ordre économique, social, moral ; les situations doivent

(1) cf. Marcelle Claps-Liénart : Conclusion sur l'ordre, dans son livre : « L'ordre public ».

être réglementées, et les règlements respectés. Et dans le désordre même, il y a toujours un certain ordre. La notion de police est parallèle à celle de l'ordre. La Police est le Moyen ; l'Ordre est le But (1). Et quel que soit l'ordre envisagé, il y a toujours une police pour l'assurer, police privée ou publique.

Suivant l'ordre qu'il y aura lieu d'établir, l'organe chargé de le faire respecter variera. S'il s'agit de la communauté nationale, l'Etat devra intervenir. S'il s'agit d'un ordre moral, qui mieux que la Religion pourra l'assurer ? Quant à l'ordre à l'intérieur des habitations, à l'intérieur du domicile, ordre privé par excellence, c'est au père de famille à le faire respecter, car cet ordre n'intéresse en principe que sa personne et celle des siens.

D'après le bref aperçu que nous venons de donner, on pourrait conclure qu'il y a antinomie entre les deux facteurs de notre proposition : police et vie privée, la police qui nous occupe, qui nous intéresse étant justement la police administrative, chargée d'assurer le bon ordre, la tranquillité et la salubrité publiques. Et l'on pourrait nous dire : vouloir étudier les points de contact entre la police et la vie privée telle que nous l'entendons, c'est-à-dire à l'intérieur des habitations, serait aussi vain que de vouloir rechercher le point de contact entre deux droites pa-

(1) Dans certains cas, l'on peut même dire que la police se confond avec l'ordre, que l'ordre rentre dans la notion de police, celle-ci étant entendue comme un ensemble de règles, devant s'appliquer à ceux pour qui elles sont faites, ou comme un moyen d'assurer l'ordre, ou comme l'organe chargé de le faire respecter.

rallèles. En effet, il existe un ordre à l'intérieur des habitations, de même qu'un ordre dans la communauté. Ces deux ordres ont sans doute le même but : assurer la vie et l'existence du groupe en vue duquel ils sont nécessaires. Mais ce sont deux ordres parallèles : on pourrait simplement comparer leurs procédés d'action, leur utilité; mais non pas les opposer; d'une part, nous avons les individus chez eux, et d'autre part les individus en tant que corps social. La règle des uns ne peut être celle des autres. D'un côté, nous avons le droit privé, justement créé en vue d'assurer et de déterminer les conditions des rapports entre les particuliers ; de l'autre, le droit public, créé en vue de déterminer les rapports entre l'individu et le corps social, c'est-à-dire les rapports sociaux. Ce sont deux problèmes bien distincts, du moins dans notre pays, dont le fondement du droit se trouve dans l'ordre naturel.

« Dans la conception française — qui est traditionaliste, et fondée en principe sur l'ordre naturel — le droit a surtout pour objectif la vie humaine ; l'ordre public ne sera que l'exception. Toutes les fois qu'une loi est d'ordre public, elle considère en l'homme le citoyen, agent de production et élément de richesse nationale, et non pas l'individu... » (1). Comment alors, nous dira-t-on, pouvez-vous soutenir que l'ordre public est intéressé par ce qui se passe à l'intérieur de l'habitation, qui est justement le centre de la vie individuelle ? Cela ne se comprendrait que dans les pays qui ont appliqué le droit germanique, la coutume germanique, par laquelle l'ordre naturel est en-

(1) cf. Marcelle Claps-Liénart : op. cit.

tièrement absorbé par l'ordre public, l'individu n'étant considéré que comme un membre du corps social, et toute sa vie, ses actes, ses pensées n'ayant comme fin que le développement de ce corps social.

Cette théorie n'implique pas que la vie individuelle est fermée à toute police. Tout le monde s'accorde sur ce que la police en tant que réglementation de certaines manifestations de vie est la condition **si-ne qua non** de l'existence du groupe envisagé. La police intervient toujours dans la vie intérieure, morale et matérielle; elle intervient toujours dans les relations privées, les relations des particuliers entre eux, au point de vue social, économique ou autre. La police intervient également dans les relations des particuliers avant l'état, dans les relations des états entre eux. La police règne partout dans le monde et dans la nature elle-même. Il n'existe pas de société vivant sans règles de droit préétablies, coutumières ou autres. Les sauvages eux-mêmes ont leurs règles, leurs coutumes, variant de clan à clan. Les états communistes aussi ont les leurs, différentes sans doute; mais leur existence n'en est pas moins réelle, et quiconque y désobéit en subit vite les conséquences. Souvenons-nous de ce qui s'est produit, lorsque la France vivait dans le désordre, qu'il n'existait aucune sécurité, que la règle était celle du plus fort. Les faibles se groupèrent autour de l'un d'entre eux, pour mieux se défendre, et acceptèrent certaines contraintes; le résultat fut ce qu'on a appelé le régime féodal. De nos jours, l'Espagne est divisée en deux clans: celui de l'ordre et celui du désordre; ce dernier n'a pu résister au premier qu'en s'imposant un certain ordre. Et à une

échelle moins élevée, on a pu dire : « qu'il n'y a pas de vie humaine possible, de relations humaines possibles, sans ordre. De ce point de vue, il y a certainement une police du domicile, une police de la fête, du repas auquel une dizaine de personnes sont conviées ; une police de la réunion, une police de l'association. Il y a aussi une police de la famille » (1).

En somme, selon certains, l'ordre à l'intérieur de la famille doit être un ordre privé ; le centre de la vie individuelle se trouve là ; seul est intéressé à la réalisation de cet ordre l'individu. Si cet ordre est troublé, ou il le rétablira lui-même (cas du père de famille) ou il fera appel au juge qui appliquera les règles du droit privé. Mais la propriété est le dernier lieu dans lequel on pourrait imaginer une intervention de l'administration.

Nous ne voulons pas entrer dans des discussions sur la propriété, fonction sociale, et la propriété, droit individuel (2). Ni l'une ni l'autre des théories ne paraît d'ailleurs détenir entièrement la vérité. Il est faux de dire que l'individu n'existe que par et pour la société, car la société n'est pas une fin en soi ; l'institution sociale n'est qu'un moyen, pour permettre justement à l'individu d'être, de se réaliser. Mais il est tout aussi faux de soutenir que l'individu est tout et ne doit rien à la société, puisque c'est l'institution

(1) cf. Monsieur Rolland : Cours de doctorat, p. 258.

(2) cf. Léon Bourgeois : « La Solidarité Sociale ».
cf. également Duguit ; Fouillée : « La propriété sociale et la Démocratie » - et Georges Romieu : « La propriété. Ses rapports avec l'Etat, la Société et l'individu » - où il examine en détail les différents points de vue et opinions énoncés.

sociale qui permet à l'individu de jouir de ses droits et de ses facultés, en lui donnant le moyen de les exercer librement, et que si l'institution sociale n'existait pas, et que la police ne pouvait donc pas intervenir, le fort opprimerait le faible (1). Nous aurions alors quelques seigneurs puissants, en face de la foule innombrable des manants.

Il est donc aussi faux d'opposer propriété privée et institution sociale, que de les considérer comme deux faits parallèles, situés sur des plans différents. Il faut au contraire considérer que chacun de ces deux faits doit être complété naturellement par l'autre. On a dit que la propriété est le plus sûr moyen de stimuler l'activité économique, le travail, d'augmenter en un sens les possibilités du pays, de développer la force sociale d'une nation. Il est incontestable que pour agir, pour permettre aux inventions de se réaliser, il faut laisser une certaine sphère de liberté à l'individu. Le succès d'une entreprise quelconque est en fonction des responsabilités de ses membres, et les responsabilités sont elles-mêmes fonction des libertés. Il faut donc que l'individu ait une libre sphère d'activité, qu'il ait un refuge où il puisse penser et se reposer librement, que ses initiatives puissent se manifester.

Mais par ailleurs, il ne faut pas mésestimer l'importance de l'institution sociale. Nous sommes dans un cercle inéluctable ; la société ne peut vivre sans l'individu, mais l'individu ne peut vivre sans la société, surtout à l'heure actuelle. Les conditions de la

(1) cf. Duguit : « Droit constitutionnel ». « La propriété reposant sur l'utilité sociale ne doit exister que dans la mesure de cette utilité sociale ».

vie moderne sont telles que l'individu serait incapable d'assurer son développement, de faire usage de ses libertés et de ses droits, si l'institution sociale n'était là pour le protéger et lui permettre d'en jouir librement.

L'institution sociale est pour l'individu une sorte d'assurance, une préservation contre les risques. La prime que paie l'individu consiste en certaines restrictions imposées pour faire subsister le corps social (prestations en argent, service militaire ou autres, servitudes d'intérêt général et de droit privé, etc.) ; mais, du fait du paiement de cette prime, quand le risque survient — guerre, maladies, atteintes à son intégrité physique ou morale (consistant en atteintes à son honneur, aux sentiments dont il peut s'enorgueillir), préjudice résultant d'un trouble de son repos, de son travail, de ses activités en général, — l'état, institution sociale, est là pour rétablir l'ordre, pour lui permettre de jouir librement de ses droits. Non seulement l'institution sociale réprime les troubles ; mais elle les prévient, de même que dans l'assurance contre les incendies, les compagnies s'engagent à réparer lors de la survenance d'un sinistre, prennent des mesures préventives, notamment en contribuant aux dépenses du corps des sapeurs-pompiers. C'est ainsi que s'établissent les rapports entre l'état et l'individu, la police et la vie privée.

Les interventions administratives dans la vie privée sont actuellement fort nombreuses. Elles résultent du fait que la propriété privée n'est pas un enclos, un refuge fermé aux interventions et aux rapports avec l'extérieur, que ce qui se passe à l'in-

térieur de cette propriété peut avoir une influence sur le monde extérieur, et que les faits extérieurs ont très souvent une répercussion sur le domicile privé. Aussi, de nombreuses servitudes ont-elles été imposées aux droits des propriétaires. Les interventions administratives s'appuient sur la notion d'utilité publique (1). Cette notion est très variable, puisqu'elle dépend des conditions de vie, et elle ne peut être exactement définie. On peut simplement en donner une idée en signalant les cas d'intervention de l'administration, l'administration n'agissant que dans l'intérêt public. L'administration intervient dans la vie des particuliers, en réglementant par des plans d'aménagement, des plans d'alignement dans les agglomérations, la construction des propriétés, les plans établissant tout un programme de servitudes hygiéniques, archéologiques et esthétiques (à cet égard, voir les lois de mai 1919 et du 19 juillet 1924), et prévoyant l'embellissement et l'extension des villes. L'habitation devient alors un service d'intérêt public. Nul ne peut construire sans autorisation ; on a institué le permis de construire, ainsi que celui d'habiter (2).

D'autre part, un fait nouveau se manifeste en France : la différenciation des quartiers suivant les fonctions des constructions qui y sont bâties : zone

- (1) cf. Belin: « La Notion d'utilité publique en droit administratif français », p. 178 : « On ne saurait qualifier une fois pour toutes ce qui est d'utilité publique. La notion d'utilité publique est très mouvante, liée comme elle l'est aux conditions de la vie économique et sociale ».
- (2) Institué par art. 2 du décret du 30 octobre 1935, prévoyant l'institution d'un règlement sanitaire départemental. Pour le permis de bâtir sanitaire, voir la loi de 1902.

d'industrie, zone d'habitations collectives. A ce sujet, il est intéressant de se reporter à l'arrêt fondamental du Conseil d'Etat du 23.2.1935 (rapporté au Sirey 1935.3.9.) avec une note signée P.L.M., qui résume très bien la situation actuelle. On reconnaît qu'il est possible d'imposer aux propriétaires, qui doivent construire ou habiter dans certains quartiers, un certain usage de leur habitation. C'est incontestablement une grave intrusion de l'administration dans les droits du propriétaire et dans ceux de l'individu. La jurisprudence reconnaît en effet la possibilité pour les autorités compétentes d'intervenir, en vertu de la loi du 19 mai 1924 et des lois du 20 avril 1932 et du 14 mai 1932, autorisant l'établissement d'un projet d'aménagement de la région parisienne, prévoyant des restrictions à la possibilité d'ouvrir des établissements dangereux « dans les zones réservées à l'habitation, de diviser la ville en quartiers, et de soumettre dès lors le propriétaire devant construire à une autorisation, afin de voir si le projet soumis est en conformité avec les conditions imposées aux constructions rentrant dans la même catégorie ». L'on distingue ainsi des zones autres que celle réservée à l'habitation, comprenant une zone industrielle, une zone agricole (intérêt d'hygiène), une zone commerciale (celle-ci doit être exclue dans une certaine mesure de la zone réservée à l'habitation), une zone d'habitations collectives, et une zone résidentielle (les maisons dans cette dernière zone sont soumises à de très nombreuses servitudes : hauteur des constructions, dimensions, décoration, jardins, esthétique). C'est là une des principales, une des plus considérables interventions de l'administra-

tion dans la vie privée. On reconnaît en effet d'utilité publique que certaines précautions soient prises pour éviter qu'une construction, par sa nature, par sa situation, soit la cause d'une gêne ou d'un trouble quelconque pour tout un quartier ou une partie importante de la population.

Nous n'insisterons pas sur ce sujet. Il ressort suffisamment, de tout ce que nous venons de dire, que le droit du propriétaire de construire sa maison suivant ses goûts, et là où il le désire, est sensiblement restreint. Mais il ne faut pas oublier de mentionner la contre-partie de ce fait : grâce à ces mesures, la collectivité toute entière tire le bénéfice d'une vie plus saine, plus agréable, son souci d'esthétique, de lumière se trouvant plus satisfait.

Mais une fois que l'habitation ainsi soumise à certaines obligations dans sa construction, son entretien, est achevée, que le permis d'habiter est accordé, il semble que le propriétaire peut redevenir ce qu'il doit être en fait : le maître chez lui, et que l'administration arrête à ses portes son intervention. Or, il n'en est rien, et l'administration continue à avoir un droit de regard sur sa vie privée : droit à posteriori toutefois, s'exerçant répressivement, et non préventivement. Même un droit répressif pourrait paraître excessif ; mais en fait, l'administration n'intervient que dans un but de police, en vue d'assurer le bon ordre, la tranquillité et la salubrité.

On a reconnu de tout temps que la police a pour mission d'assurer l'ordre extérieur et matériel. Il en résulte que, lorsque la vie privée est susceptible de causer des désordres extérieurs et matériels, la police

administrative peut intervenir pour réprimer les atteintes à ces désordres et empêcher que ceux-ci ne se reproduisent, à la seule condition que ces désordres aient un caractère public, c'est-à-dire ne soient pas une atteinte à un droit particulier, mais aux droits de la généralité des habitants.

Nous nous permettrons de reproduire la définition donnée par Teitgen (1) de l'ordre public : « que le fait menace le **public**, défini comme l'ensemble ou comme l'un quelconque de tous ceux qui, n'ayant avec l'auteur du fait dommageable aucun rapport de droit spécial ou préexistant, peuvent cependant être atteints par ses agissements dans leur tranquillité, leur sécurité ou leur santé. Et tels sont tous les désordres dont la portée est **indéterminée**, tous ceux qui, dépassant le cercle des relations privées au sein desquelles ils ont pris naissance, se répercutent « à la cantonade » et peuvent ainsi causer un dommage à tout anonyme que le hasard ou les circonstances auront désigné ».

Le public, ainsi que nous le constaterons par la suite, c'est d'abord un nombre indéfini de personnes indéterminées. Mais il n'est pas nécessaire que la personne en laquelle se trouve atteint ce public soit située au moment de cette atteinte dans un lieu public. Si la propriété privée était fermée, close hermétiquement à toute intervention extérieure, il est certain qu'il n'y aurait pas lieu d'envisager un trouble public en dehors des lieux extérieurs. Mais il n'existe pas de barrière pour les bruits, encore moins

(1) cf. Teitgen : « La Police municipale », p. 50.

pour les microbes. Celui qui vit dans un milieu malsain transporte avec lui, en changeant de milieu, l'atmosphère malsaine de son milieu précédent. Et une maison saine située dans un quartier malsain ne tardera pas à être infestée à son tour, du fait de la contagion, qui ne s'arrêtera pas à ses portes. A un degré moindre, l'état d'insécurité d'un immeuble peut être préjudiciable au public en ce sens, qu'à moins que l'habitation ne se trouve complètement isolée, si un dommage résulte de l'insécurité de cet immeuble, en souffriront non seulement son propriétaire, mais toute personne pouvant se trouver là par hasards, à ce moment.

On croyait autrefois que la propriété était une barrière infranchissable, ou presque, à toute intervention extérieure. On avait peut-être raison ; on n'avait en tout cas pas tort vis-à-vis du présent, puisque l'on ne « savait » pas. Et l'on citait quelques cas, toujours les mêmes, où la vie intérieure pouvait être cause de désordre public, et où une activité extérieure pouvait troubler la collectivité à l'intérieur des habitations. C'était un peu monotone ; monotonie que nous envions fort aujourd'hui d'ailleurs. Car il ne s'agit plus de « cris bizarres et d'affreux hurlements » des boulangers pétrissant leur pain, du chant des coqs ou des aboiements furieux de chiens, d'exercices de trompette et de clairon, qui troublaient la tranquillité publique et le repos de nos chers vieux grands-parents !

- Il s'agit de bien autre chose maintenant ! Pasteur a étudié et défini le microbe ; et la science médicale après lui a montré le rôle de l'habitation dans

la vie et la santé des individus, et comment la façon de vivre de chaque être, dans son domicile, peut avoir une influence néfaste sur la collectivité toute entière. La TSF a apporté à chaun la voix du monde entier. Quant à l'électricité, elle ne s'est pas contentée d'être un bienfait : elle trouble en effet les auditions radio-phoniques. Lorsqu'un bruit quelconque trouble les habitants dans leur repos et leur tranquillité à l'intérieur de leur habitation, l'on considère que la tranquillité publique est atteinte ; pourquoi ? Parce que c'est un besoin collectif, un besoin qui n'est pas particulier à tel individu, mais général, besoin qui n'est pas limité à quelques individualités, mais étendu à la collectivité. Ce peut être le besoin de dormir ou de se reposer que l'on empêche ainsi de se satisfaire ; ou le besoin de tranquillité dans l'activité que l'on exerce : musique, lecture, et même audition radio-phonique qui est probablement, actuellement, après le besoin de repos et de sommeil, le besoin le plus général des pays civilisés.

Or, dans une définition de l'ordre public, de l'utilité publique, il faut prendre en considération les besoins. C'est ce que dit Teitgen (1) ; « Le but exact de la police municipale est d'empêcher les faits ou les actes susceptibles d'atteindre la généralité des habitants, soit dans leur vie, soit dans leur santé, et plus généralement dans les biens qu'ils possèdent à titre propre, ou dont ils jouissent à titre commun, soit dans l'exercice paisible de leurs libertés, soit enfin, dans la satisfaction de leurs **besoins jugés essentiels** ».

(1) cf. Teitgen : « La Police Municipale », p. 23.

Ce peuvent être aussi bien les besoins se manifestant extérieurement qu'intérieurement. Et même, nous irons jusqu'à dire que les besoins doivent être satisfaits davantage à l'intérieur de la propriété ; que de ce fait, l'intervention de la police administrative en vue de les satisfaire doit être plus sévère à l'intérieur qu'à l'extérieur des habitations. Une activité privée qui porte atteinte au public dans les lieux extérieurs est punissable ; mais elle l'est encore plus, lorsque le public est troublé individuellement dans le domicile de chacun de ses membres, car c'est là que les droits et libertés de tous doivent être le plus protégés. Or, il ne faut pas l'oublier, le rôle de la police est justement de protéger les droits et libertés de tous contre les agissements particuliers de chacun.

« La police, dit Monsieur J. Laferrière, (1) ne saisit les manifestations des activités individuelles que dans la mesure où elles ont une répercussion générale, quand elles engendrent un état de choses dont l'effet nocif est ressenti par l'ensemble de l'agglomération. Il faut que l'exercice du droit de propriété crée une situation préjudiciable pour la communauté, pour que la police soit en droit d'intervenir ». Cette formule est excellente. Tout se ramène en effet à une appréciation des éléments que sont la propriété d'une part, l'ordre public de l'autre, à l'examen de la politique ou plutôt de la philosophie juridique d'un groupement donné, à l'examen du contenu de cette propriété, du contenu de cet ordre public dont nous parlons, en un mot à l'examen de la

(1) cf. J. Laferrière : « Le droit de propriété et le pouvoir de police ».

Vie elle-même, dans ce qu'elle a de mouvant, de changeant, de nouveau et d'éternel. C'est en partant du monde actuel qu'il faut étudier les rapports actuels de la police et de la vie privée.

Chapitre II.

SECTION I : LA SECURITE PUBLIQUE

C'est l'un des trois chefs de l'ordre public, définis par la loi de 1884, dans son article 97 : « La Police Municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté et la salubrité. Elle comprend notamment...
al. 4 : la démolition ou la réparation des édifices menaçant ruine, l'interdiction de rien déposer aux fenêtres ou aux autres parties des édifices qui puisse nuire par sa chute, ou celle de rien jeter qui puisse endommager les passants ou causer des exhalaisons nuisibles ; al. 6 : le soin de prévenir par des précautions convenables et celui de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux, tels que les incendies, les maladies épidémiques ou contagieuses, en provoquant s'il y a lieu l'intervention de l'administration supérieure... le soin de prendre provisoirement les mesures nécessaires contre les aliénés, dont l'état pourrait compromettre la morale publique, la sécurité des personnes ou la conservation des propriétés ».

L'énumération, comme nous le voyons, est fort longue, et d'ailleurs nullement limitative. De sorte que tout fait nouveau susceptible de troubler, de porter atteinte à la sécurité publique, intéresserait le pouvoir de police. L'on pourrait se demander si tou-

tes ces interventions sont justifiées, c'est-à-dire si réellement ce qui se passe à l'intérieur des habitations peut nuire en aucune façon à la sécurité de tous. Si le propriétaire par exemple laisse son plafond s'écailler, sa maison tomber en ruines, qu'importe au public, puisqu'il sera le seul à souffrir d'un accident possible ? Et dans le cas où sa maison deviendrait un véritable danger par son insalubrité, son insécurité, qu'importe encore au public, si cette maison est enclose dans un vaste jardin, isolée de tout contact extérieur ? S'il y a péril, il ne sera que pour le propriétaire. Et l'on ne voit pas pourquoi l'état interviendrait ; il laisse bien chacun se livrer à des jeux, à des exercices ou des sports dangereux. En raison du droit à la liberté individuelle, du moment que cette liberté ne porte pas atteinte à celle d'autrui, il n'y a absolument aucune raison de la limiter. J'en excepte les états totalitaires naturellement, où la collectivité est tout, l'individu rien, et où l'on ne pourrait tolérer ce que l'on a appelé « le droit au suicide ».

Dans ces théories, le propriétaire n'est pas réellement propriétaire ; il tend à n'être considéré vis-à-vis de sa propriété que comme un tiers. La propriété appartenant au public, à la collectivité, tout ce qui s'y passe intéresse donc le public. Si la maison tombe en ruines, alors même qu'elle ne serait susceptible d'être un danger que pour celui qui l'habite, celui-ci n'étant considéré que comme un élément du public, ce dernier se trouve par là même atteint. Heureusement, nous n'en sommes pas encore là en France ; car ce serait admettre qu'on peut supprimer toute

liberté. Tout comme nous n'acceptons pas que, sous prétexte de salubrité, l'Etat règle par le menu l'existence individuelle, nous estimons que chacun doit être laissé libre de faire de lui-même ou de sa propriété ce que bon lui semble, quitte à restreindre ce droit lorsqu'il en résulte un danger public.

En effet, la propriété est rarement enclose ; généralement, elle est située le long d'une voie, d'une rue. Autrefois, l'on disait que c'était dans la rue que se faisait le contact entre la police et la vie privée. Nous croyons que cette notion est encore exacte de nos jours mais uniquement pour ce qui a trait à la sécurité des habitations. En ce qui concerne la tranquillité, la salubrité, il n'y a pas moyen actuellement d'isoler les habitations, et quel que soit l'endroit où elles se trouvent, elles sont susceptibles d'intéresser l'ordre public, sur les points que nous venons de citer.

En ce qui concerne la sécurité des habitations au contraire, la sécurité publique n'est atteinte que si l'habitation a une porte ouverte sur la voie publique. Les faits produits à l'intérieur de l'habitation et susceptibles de porter atteinte à la sécurité publique n'ont qu'une portée assez limitée. Par exemple, la loi réprime le jet de corps durs ou d'immondices (article 475, al. 8 du Code Pénal), l'exposition aux fenêtres d'objets pouvant tomber ; mais le jet de ces corps durs et immondices, ou la chute de ces objets placés aux fenêtres seront verticaux, ou presque, et n'atteindront que ce qui se trouve juste en-dessous de l'immeuble, ou dans le voisinage immédiat. Pour que la sécurité publique soit atteinte, il faut donc que l'immeuble soit situé en bordure d'une voie publique.

Les atteintes à l'ordre public qui peuvent se produire sont variées. Nous nous contenterons d'en faire une énumération, en citant de la jurisprudence, et nous passerons tout de suite aux mesures les plus importantes : celles qui concernent la protection contre l'incendie et les édifices mençant ruines.

Certaines mesures restreignent l'usage de la propriété, lorsque cet usage peut porter atteinte à la sécurité publique. Ainsi, un arrêt de Cassation du 4 mai 1923 (Gaz. Pal., 23.2.625) déclare que le maire peut prendre des dispositions même dans les terrains privés, à l'effet d'empêcher les dommages que la chute d'objets placés sur les terrains bordant les voies publiques pourrait causer à la circulation. Il faut que les installations dans les terrains privés soient à une distance des voies publiques supérieure à leur hauteur, condition sans laquelle la sûreté du passage ne serait pas assurée. Cet arrêt montre bien le souci qu'a la police de laisser l'individu maître chez lui, pourvu qu'il n'en résulte aucun dommage pour le public. En ce qui concerne les objets pouvant tomber sur la voie publique et y causer un dommage, et les mesures prises par la police administrative défendant de placer des pots à fleurs, des cages ou n'importe quels autres objets, à moins qu'ils ne soient solidement assujettis et fassent donc corps avec la construction elle-même, on peut citer un arrêt de Cassation du 17 juin 1863 (D. H. 53.5.41) qui dit que l'autorité municipale peut imposer les mesures qu'elle juge suffisantes pour détourner toute éventualité du péril. Les objets peuvent être exposés, à condition d'être enclavés dans un dispositif de protection.

Nous laisserons de côté les mesures imposées aux habitants, mesures prises beaucoup plus dans l'intérêt du service public de la voirie, que dans celui de la sécurité publique. Il s'agit de mesures concernant le balayage et le désherbage (1) devant la maison, la partie du trottoir y attenant étant considérée comme un prolongement de la propriété, mais frappée d'une servitude, servitude de voirie, parce que cette partie est nécessaire à la circulation. De même, il existe des servitudes foncières, lorsque par exemple le passage pour aller d'une voie à l'autre ne peut se faire, afin d'éviter une gêne considérable pour le public, que par la traversée de la propriété. Il en est de même pour la répression des faits pouvant nuire au bon état de la voie publique, et pour les mesures prises sur les voies privées ouvertes au public, qui sont celles relatives à la police de la circulation sur les voies publiques (2).

Les mesures concernant l'écoulement des eaux fluviales ou ménagères sont au contraire des mesures de police, imposées en vue de la sécurité publique. Ainsi, un arrêt de Cassation du 4 juillet 1914 (Bull. crim. 318) admet l'interdiction imposée aux propriétaires, dans un but d'hygiène et de sécurité publiques, « de déverser les eaux ménagères sur la voie publique, pour empêcher la formation de cloaques en été, et de mares gelées, causes d'accidents en hiver ».

(1) arrêt du 17 fév. 1923 (Bull. crim. 77) ; Cass. 31 oct. 25. Arrêt du 16 fév. 1929 (Gaz. Pal. 29.1.493) ; C. E. 25 nov. 33 ; Sir. 33/3/31.

(2) Cass. 22 mai 1909 (Bull. crim. 285. Cour d'appel de Rennes janvier 1929 (Recueil de Rennes 1929, p. 107).

Si nous passons maintenant aux mesures concernant le propriétaire à l'intérieur de son habitation, et que nous envisagions notamment les conditions dans lesquelles il peut posséder chez lui des animaux présentant un certain danger, nous constaterons que généralement, les mesures prises dans l'intérêt de la sécurité publique sont des mesures de réglementation et non d'interdiction. Nous croyons toutefois que la garde de bêtes féroces, même détenuës avec toutes précautions, ne serait pas admise à l'intérieur d'une propriété située à proximité d'une agglomération, le danger qu'elles font courir étant trop considérable pour que la liberté de leur propriétaire ne cède sur ce point devant l'intérêt public. Nous pensons à la détention des singes, par exemple, dont la garde est rendue particulièrement difficile en raison de leur intelligence et de la rapidité de leurs mouvements ; ils sont en outre dangereux de par leur nature même, et peuvent blesser sérieusement les personnes qui s'en trouvent sur leur passage.

En ce qui concerne la détention des chiens et des chats, la police ne peut qu'en limiter le nombre. Un arrêt du 7 janvier 1882 (Bull. crim. N° 11) interdit, à l'intérieur des propriétés et des maisons particulières, des agglomérations excessives d'animaux de basse-cour, ou de chiens et de chats. Cette interdiction est faite sans doute en vue de la salubrité publique. Tous ceux qui veulent posséder et garder chez eux des animaux exclusivement dangereux sont tenus de les enfermer, de les attacher ou de les enchaîner (1). Et un arrêt du Conseil d'Etat du 16 février

(1) art. 114 de la loi du 21 juin 1898,

1912, (Gaz. Pal. 1912.1.336) reconnaît au maire le droit d'enjoindre au propriétaire de tenir son chien chez lui à l'attache, si ce chien est reconnu dangereux par les accidents qu'il a causés.

Le principe en la matière est donc la liberté pour le propriétaire de faire l'usage qu'il lui plaît de sa chose ou de ses biens, sous la réserve d'une réglementation possible de l'administration, au cas où l'exercice de cette libre activité pourrait avoir des conséquences dangereuses pour la collectivité. L'activité n'est pas répréhensible en elle-même ; ce qui importe, ce sont ses conséquences. Si ces dernières sont incontestablement dangereuses, on peut interdire l'activité. Sinon, elle ne peut être interdite ou réglementée que selon la gravité du danger qu'elle fait courir : « Les prescriptions de police ne peuvent avoir pour effet de supprimer le droit de propriété ; mais seulement d'en réglementer l'usage, et si la police doit indiquer le but à atteindre, elle ne peut imposer un moyen exclusif de réaliser ce but, lorsqu'il en est d'autres aussi efficaces, ou de moins coûteux » (1). Les interventions de la police à l'intérieur de la vie privée ne sont en effet légitimes qu'autant qu'elles sont « commandées par l'intérêt général et exactement proportionnées aux nécessités en vue desquelles elles sont ordonnées » (2). Ce qu'il faut, en somme, c'est que la mesure prise, qui porte atteinte à la vie privée dans un intérêt de sécurité publique, soit proportionnée à l'importance respective de la

(1) J. Laferrière : « Le droit de propriété et le pouvoir de police », p. 171.

(2) cf. Morgand : « La loi municipale »,

liberté en cause et du souci que l'on a de l'ordre public, à tel endroit ou telle époque.

Nous avons laissé de côté jusqu'à présent, dans la question de la sécurité des immeubles, deux problèmes de la plus grande importance, où les pouvoirs de police sont plus considérables encore, parce que la survenance des accidents causés par l'état dans lequel se trouve la propriété sont généralement funestes pour la collectivité. On a pris pour cette raison des mesures particulières contre l'incendie et contre les édifices menaçant ruine.

Il appartient aux maires dans les départements, au Préfet de Police à Paris, de prendre des arrêtés pour prescrire les mesures utiles pour prévenir, atténuer les effets, ou limiter la propagation du feu ; on a estimé en effet qu'afin de limiter le mal, il ne suffisait pas d'avoir de puissants moyens de répression (pompes d'incendie, etc.) ; mais qu'il fallait organiser tout un système de prévention du feu, et pour cela, imposer aux particuliers des mesures restrictives de leur liberté personnelle, non pas dans leur intérêt, mais dans celui de la collectivité. C'est ainsi qu'un arrêt de Cassation du 15.6.1883 (Bull. crim. N° 152) reconnaît fondée l'interdiction d'agglomérations excessives de matériaux combustibles au milieu d'habitations. De même, une ordonnance de police du 11 juillet 1933 à Paris impose l'apposition ou le maintien dans les immeubles, par leurs propriétaires, d'une plaque ou d'une affiche indiquant de façon apparente l'avertisseur d'incendie, le plan du sous-sol de l'immeuble, afin de faciliter la reconnaissance du foyer d'incendie en cas de feu de cave. Ces mesures sont

évidemment prises non dans l'intérêt du propriétaire; mais dans celui de la collectivité ; lorsqu'il se produit un incendie de quelque importance, il est rare en effet que les propriétés voisines ne subissent de ce fait quelques dommages ; et l'imprévoyance ou la négligence d'un propriétaire à l'intérieur de son habitation peut être la cause d'un sinistre et d'un dommage important pour le public.

C'est ce danger de propagation du feu qui a fait interdire l'emploi de certains matériaux particulièrement combustibles. Un arrêt de Cassation du 11 septembre 1840 (S.40.1.582) interdit aux propriétaires des maisons d'une ville « de construire ou de réparer les couvertures et les toits des bâtiments avec de la paille, du chaume et des roseaux » (1). Un autre arrêt de Cassation du 6.12.1860 (D.H. 62.1.101) reconnaît comme légale la défense faite par un maire aux habitants de sa commune de faire bâtir et réparer des maisons en bois et d'employer d'autres matériaux que la brique ou la pierre. La seule chose que ne peut faire la police, c'est imposer aux propriétaires, dont les habitations sont déjà construites, une modification dans la structure de l'immeuble, dans ce qu'on appelle le gros-œuvre.

Ceci s'explique du fait que lorsqu'un arrêté, une loi sont pris, ils ne peuvent porter atteinte aux droits antérieurement acquis. C'est le principe de la non-rétroactivité des lois. En outre, la charge imposée au propriétaire serait évidemment très lourde, hors de proportion avec le besoin de la police en question, et le souci du juge a toujours été de concilier le point

(1) voir également l'art. 9 de la loi du 21 juin 1898.

de vue individuel avec celui de l'ordre public, en tenant compte de leur importance respective. C'est au juge de l'excès de pouvoir d'apprécier si l'administration a excédé la limite des charges qu'elle est en droit d'imposer au propriétaire dans l'intérêt de la sécurité publique (1). Nous citerons en outre un intéressant arrêt du Conseil d'Etat du 7 mai 1926 (rapporté au Sirey 1926, 3.41) avec une note de Monsieur Hauriou, arrêt qui confirme le point de vue en la matière : que l'interdiction de certains matériaux peut être prononcée non pas de façon absolue ; mais là où l'emploi de ces matériaux pour la construction présente un danger certain pour la collectivité. Cet arrêt reconnaît au maire le pouvoir de prohiber dans la partie dite « balnéaire du territoire de sa commune, en raison de la situation des lieux et des conditions particulières d'édification des immeubles, tant pour les constructions neuves édifiées postérieurement à l'arrêté, que pour la réparation, l'emploi d'une matière particulièrement inflammable, comme le carton bitumé pour la couverture des bâtiments ». Mais il ne pouvait, sans porter atteinte au droit de propriété, décider d'une manière absolue et générale que, « sauf les cabines de bain sur la plage, aucune construction destinée au logement des personnes, des animaux ou

(1) voir note au Sirey 1926.3.41, sous arrêt C.E. 7 mai 1926. Dans la deuxième partie de notre travail, nous verrons également qu'en matière de réglementation contre les parasites, la loi du 31 mai 1933 et le décret du 1er décembre 1933 se sont refusés à imposer au propriétaire d'appareils électriques des dispositifs de protection, lorsque ceux-ci étaient trop onéreux. La police a donc toujours le souci de sauvegarder dans la mesure du possible, la propriété et ses droits.

des choses ne pourrait être couverte en bois nu, quelle que soit la nature du bois employé, et que les murs extérieurs ainsi que les cloisons internes ne pourraient être en bois ».

Enfin, pour terminer l'examen des mesures préventives imposées par la police aux particuliers contre l'incendie, nous mentionnerons que le maire d'une commune peut légalement, en vue de prévenir un sinistre, prendre un arrêté réglementant le ramonage des cheminées dans la commune (1) (décision du Conseil d'Etat du 14 janvier 1927, rapporté au Sirey 1927, 3.63), et qu'un procès-verbal peut être dressé contre le propriétaire, non pas lorsque le ramonage n'aura pas été effectué (il serait difficile aux services de la mairie de faire l'inspection de toutes les cheminées, à moins d'accepter la socialisation et l'étatisation de toutes les entreprises) ; mais lorsqu'un feu de cheminée se sera déclaré dans un immeuble.

Toutes ces mesures sont certes restrictives du droit de propriété ; mais elles le sont beaucoup moins que celles qui concernent les édifices menaçant ruine, (2) ces mesures allant dans certains cas jusqu'à l'interdiction d'habiter ; dans ce cas, on n'autorise plus, semble-t-il, le droit au suicide dont nous avons parlé

- (1) sur le ramonage des cheminées, voir l'art. 8 de la loi du 21 juin 1898 : « le maire prescrit que le ramonage des foyers, fourneaux et cheminées des maisons, des usines, doit être effectué au moins une fois chaque année. Il ordonne, s'il y a lieu, la réparation ou, en cas de nécessité, la démolition des foyers et cheminées dont l'état de délabrement ferait craindre un incendie ou d'autres accidents ».
- (2) cf. article de Waline sur « La Police des édifices menaçant ruine » dans le n° 4, année 1937, de la Revue de Droit public, p. 583 et suiv.

précédemment, car il est certain que l'interdiction d'habiter est une mesure personnelle qui touche le propriétaire ; et qu'en outre, la police outrepassé ses droits, puisqu'une mesure de police ne peut intervenir que lorsqu'elle a pour but de sauvegarder la paix ou la sécurité de la généralité des habitants. Mais en y réfléchissant, on constate que si l'on impose cette interdiction d'habiter, c'est que, tant que le propriétaire n'est pas parti, on ne peut démolir l'immeuble et que, si on ne peut le démolir, il est un danger pour la sécurité des habitants. Afin d'empêcher que ce danger d'insécurité ne se transforme en une catastrophe publique, on préfère prendre des mesures préventives, interdire l'habitation et la démolir. Il est évident par exemple que cette mesure, qui chasse le propriétaire de chez lui, ne peut être prise que dans des cas de danger imminent et extrêmement grave.

Les articles 2 et 3 de la loi du 21 juin 1898 s'occupent spécialement des pouvoirs de police en ce qui concerne les immeubles ou édifices menaçant ruine. L'article 3 spécifie — et nous retrouvons ce que nous disions tout à l'heure : qu'une mesure ne peut être prise que si le danger dépasse les bornes de la propriété — que les édifices, dont la réparation ou la démolition pourront être imposées, sont ceux « longeant la voie ou la place publique ». En cas de péril imminent (voir article 5 de la loi) la procédure est plus rapide, et les mesures peuvent être exécutées d'office, immédiatement. Non seulement le maire peut vérifier l'état d'insécurité d'un immeuble ; mais toute personne qui constaterait cette insécurité est tenue de la lui signaler.

Dans quel cas la police peut-elle imposer la réparation de l'édifice, dans quel cas la démolition ? (1) C'est évidemment une question d'espèces. Ce n'est d'ailleurs pas le maire qui jugera de l'opportunité de telle ou telle mesure ; il se bornera à prendre la décision, sur l'avis de l'expert commis ou du tiers arbitre, s'il n'y a pas entente entre le propriétaire et l'autorité administrative. La démolition étant la mesure la plus rigoureuse qui soit imposée à la propriété, elle ne se justifie que dans des cas de péril imminent et quand une réparation ne servirait à rien, à moins de modifier la structure interne, le gros-œuvre de l'immeuble.

Cette loi confirme les principes invoqués précédemment ; il faut que le danger dépasse la limite de la propriété. Selon Laferrière : « le propriétaire est libre de laisser sa maison se délabrer, s'il doit être seul à souffrir de son délabrement ». Il faut que l'immeuble soit en bordure de la voie publique ; s'il est en retrait de cette voie, on ne pourra prendre des mesures, dans le cas où l'édifice menace ruine, que si la distance entre le bord de l'édifice et la voie publique est inférieure ou égale à la hauteur de l'édifice. La sévérité des mesures imposées au propriétaire dépend de la gravité du danger présenté par l'immeuble pour la sécurité publique. Cela semble raisonnable, et concilie au mieux les intérêt de la propriété privée et de la collectivité.

(1) Un arrêt du Conseil d'Etat du 24 juillet 1937 rapporté dans la « Loi » (n° du 7.10.1937) déclare : « L'arrêté pris par le maire doit être annulé lorsque l'immeuble longeant la voie publique ne présente par lui-même aucun danger de ruine ».

Mais cette loi a subi des modifications sérieuses, du fait du décret-loi du 30 octobre 1935, qui augmente les droits de l'administration, restreint ceux de l'individu, et confirme le fait que l'on s'oriente vers une législation de plus en plus sociale. Le patrimoine individuel n'est pas indépendant du patrimoine collectif, et l'individu chez lui est envisagé à la fois comme particulier et comme membre du public. C'est à ce dernier titre que se justifie l'intervention administrative, dans des cas où elle semblerait à priori n'avoir pas à intervenir. La propriété, tout en étant individuelle, est fonction du milieu qui réagit sur elle, et de son côté elle intéresse l'agglomération dont elle fait partie. De même, l'individu vivant chez lui reste, qu'il le veuille ou non, sous l'influence du milieu social, lequel milieu est lui aussi influencé par la vie intérieure de ses membres.

Quoi qu'il en soit, il faut bien constater qu'il y a eu une évolution dans l'opinion que l'on se faisait de nature ou tout au moins du contenu de la sécurité publique, puisque, dans son article 3, le décret en question spécifie que ce ne sont pas seulement les immeubles en bordure de la voie publique qui par leur effondrement pourraient compromettre la sécurité lorsque d'une façon générale, ils n'offrent pas la garantie de solidité nécessaire au maintien de la sécurité publique ; mais tous les bâtiments ou édifices **quelconques** lorsqu'ils menacent ruine.

La seule condition désormais pour que l'administration intervienne dans un but de police, c'est l'état d'insécurité de l'immeuble, quel qu'il soit, où qu'il soit. La propriété n'est pas éternelle ; son existence est

précaire. Du fait qu'elle n'est qu'une étape de la vie d'un être humain, d'autres personnes sont appelées à en prendre possession. L'état d'insécurité ou d'insalubrité de cette propriété est un danger pour les propriétaires successifs de l'immeuble ; donc, la propriété présente, de par sa nature même, un certain caractère d'ordre public.

Il résulte en second lieu du décret du 30 octobre 1935 qu'il n'est plus nécessaire, comme autrefois, que l'immeuble menace ruine. Une intervention de la police est justifiée, dès que l'immeuble, d'une façon générale, ne paraît pas offrir les garanties de solidité nécessaires au maintien de la sécurité publique. Il semble donc que l'on juge qu'il est plus nécessaire de fortifier les droits de la collectivité que ceux de la propriété, en tous cas du propriétaire actuel de l'immeuble. La sécurité publique est appréciée de façon plus large, et l'on juge plus sage de prévenir que d'attendre le moment du sinistre, pour en réparer les conséquences.

Enfin, pour rendre plus efficaces les dispositions antérieures de la loi, ainsi que pour en rendre l'application plus aisée et plus rapide, le décret établit que lorsque l'insécurité de l'immeuble aura été constatée par le Conseil de Préfecture, le maire pourra prendre un arrêté portant interdiction d'habiter. Cet arrêté, étant donnée son importance, devra toutefois être revêtu de l'approbation du Préfet. On accorde en outre toutes facilités aux autorités chargées d'assurer l'ordre public, pour qu'elles puissent se rendre compte à temps de l'état d'insécurité que pourrait présenter un immeuble.

Si l'on admet qu'un immeuble dangereux pour la sécurité publique doit être démoli, et que le droit de propriété doit s'effacer pour satisfaire l'intérêt public (1), on ne voit pas ce qu'apporte de plus, en fait de restrictions, l'interdiction d'habiter. On n'avait sans doute pas osé inscrire cette interdiction en 1898 dans la loi ; et cependant, les termes mêmes de la loi la supposaient, la nécessitaient, puisque les mesures permises par la loi, — à savoir la démolition de la propriété lorsque celle-ci, menaçant ruine, présentait un danger pour la sécurité publique, — ne pouvaient être appliquées jusqu'au bout que si justement le propriétaire laissait la place libre.

Donc, si l'interdiction d'habiter est une innovation, elle est surtout le moyen indispensable de réaliser ce que décrète la loi, l'application de celle-ci restant, dans le cas envisagé, subordonnée à cette interdiction.

Par contre, selon nous, l'extension des mesures à tous immeubles et édifices quelconques est vraiment un fait nouveau, que nous n'approuvons d'ailleurs pas entièrement. Sans doute, nous savons, et nous estimons que l'ordre public n'est pas limité à l'ordre dans la rue ; mais peut-on comparer le propriétaire qui vit en anachorète, dont la maison est perdue dans le bois ou dans la dune, et qui laisse sa maison s'écrouler, à celui qui chez lui fait fonctionner des machines électriques, organise des réunions bruyantes, fait marcher son poste de TSF, si bien que tout le voisi-

(1) tout le monde l'a reconnu, même ceux qui étaient le plus partisans de la propriété individuelle, droit inviolable et sacré.

nage est troublé dans sa tranquillité ? S'il est vraiment indispensable que la police intervienne dans ce cas, pour empêcher que les particuliers troublent par leurs agissements la tranquillité du public, elle ne serait pas justifiée en intervenant auprès de notre anachorète, pour lui imposer des mesures en vue de faire cesser un état dont personne, sinon lui, ne peut se plaindre. Nous ne pouvons admettre qu'une loi impose à un particulier, sous prétexte de salubrité et de tranquillité publiques, des mesures qui l'atteindront dans sa liberté personnelle ; et nous n'admettons pas davantage des mesures telles que celles dont nous venons de parler, en ce qui concerne l'insécurité d'un édifice quelconque, parce que le but de police ne trouve pas dans ce cas sa justification, qu'il y a excès de pouvoir. Ces mesures, étendues à tout immeuble ou édifice quelconque, ne se justifieraient selon nous que si l'on jugeait que l'individu doit être considéré comme membre du corps social, comme une partie d'un tout.

Mais nous avons vu au début de notre travail qu'il faut admettre l'existence de deux ordres : l'ordre naturel, l'ordre public, aussi indispensables l'un que l'autre ; et qu'il ne doit pas y avoir confusion des deux ordres au profit d'un seul ; mais conciliation. Il existe selon nous des cas où l'individu n'agit que comme membre de la société, d'autres où, tout en faisant preuve d'une activité personnelle, privée, à l'intérieur de son habitation, il ne perd pas néanmoins son caractère de membre du corps social ; d'autres enfin, où ce qu'il fait est tout à fait indifférent au corps social. Le fait de l'individu qui conduit sa voiture dans

la rue intéresse l'ordre public, parce que selon la façon dont il conduit, il peut constituer ou non un danger pour les autres usagers de la route, c'est-à-dire du public. Le fait de l'individu qui chez lui exerce une activité nocive intéresse encore l'ordre public, même lorsque l'habitation est isolée, car en transportant avec lui des germes malsains, il les transmet à ceux avec qui il entre en rapport. Mais le fait de celui qui vit dans une habitation isolée et qui n'a aucun contact avec le public, que ce dernier se trouve dans la rue ou d'autres habitations, est vraiment sans intérêt pour la sécurité publique, même s'il laisse sa maison s'écrouler ; seule, la salubrité de l'immeuble pourrait se trouver menacée, au cas où son insécurité entraînerait son insalubrité. Mais dans le cas où seule la sécurité de l'immeuble est en jeu, incontestablement — et, nous le répétons, sauf dans le cas où l'ordre naturel est confondu avec l'ordre public — si l'immeuble s'écroule, seul l'individu en pâtit. Dès lors, aucune intervention de la police administrative n'est justifiée. Et nous concluerons par cette phrase de Laferrière : « Du moment que vous ferez du maire le protecteur de la sécurité individuelle, il n'y aura plus de limites aux investigations que vous lui permettrez dans la vie des particuliers ».

Si le public n'est pas atteint dans sa tranquillité, sa sécurité, sa salubrité, par une activité individuelle, celle-ci doit être libre de se développer et ne doit pas subir de restrictions de la part du pouvoir agiméglés dans le but d'assurer justement cette tranquillité, cette sécurité et cette salubrité.

SECTION II. LA TRANQUILLITE PUBLIQUE

Le fait marquant de notre époque, c'est une transformation profonde, sinon un bouleversement total dans les conditions de vie. Chaque décade de ce siècle a marqué plus dans l'évolution technique du monde que chaque siècle passé. Il serait trop long et d'ailleurs superflu d'étudier cette transformation croissante et continue des cadres de la vie moderne ; il serait superflu également de montrer les réactions qui en ont résulté dans le domaine de l'activité humaine. De nombreuses études ont montré cette évolution parallèle du milieu et de la personne humaine, celle-ci conditionnée par celui-là. Tout le problème de la vie moderne réside dans cette adaptation de chacun au milieu. Nous ne sommes pas, et ne pouvons être semblables à nos ancêtres plus ou moins éloignés ; nous ne pouvons être semblables à ce que nous étions, pas plus qu'à ce que nous deviendrons. Mais cette adaptation, si nécessaire soit-elle, est loin d'être générale, et le nombre des désaxés, des déséquilibrés, croît dans d'énormes proportions, ainsi que le montre le Dr. Carrel dans son livre : « L'homme, cet Inconnu ». L'organisme n'a pas toujours été capable de résister ou de suivre le rythme trépidant auquel il s'est trouvé soumis.

Parmi tous les faits qui ont marqué notre existence, nous retiendrons ceux qui se rattachent plus particulièrement à notre étude. C'est ce qu'on peut appeler, d'un terme très général, le problème du

bruit ; il est d'importance, et ses répercussions sont variées. Il est par certains côtés vital, et ce qui le montre bien, c'est l'importance des efforts qu'ont fournis les différents Etats pour atténuer, sinon supprimer les effets fâcheux du bruit sur l'organisme en général, sur le rendement du travail, sur toutes les fonctions humaines, y compris le sommeil. L'Amérique est à la tête de ce mouvement contre le bruit. Des enquêtes ont été faites, des commissions constituées pour rechercher et dépister les bruits, pour les mesurer, étudier leurs répercussions sur l'organisme et le moyen de le préserver de ces bruits. Tous ces bruits qui caractérisent la vie moderne, qu'il s'agisse des bruits de la rue, des activités et des travaux sur les voies publiques, des transports aériens ou souterrains, des bruits des usines — machines et sirènes — et même des bruits des habitations privées — bruits domestiques, instruments de musique, phonographes ou appareils de TSF, cris d'animaux —, sans parler des bruits de la foule, des réunions privées ou des familles dans leurs appartements, — ont ceci de commun qu'ils sont insupportables (1).

- (1) Une grande organisation, le Touring Club de France, dont les avis, les conseils et les initiatives, publiés dans sa revue, sont souvent suivis, a senti l'importance de ce problème et s'est servie de ses puissants moyens de propagande pour essayer de créer une cité et une vie meilleures pour tous. Parmi les initiatives qui lui sont dues, et qui ont atteint un résultat, on peut citer les décisions prises par le clergé de Paris de reporter de 6 h. à 7 h. du matin la sonnerie de l'Angélus, par le Ministère de la Guerre, priant les généraux de diminuer, ou tout au moins de rendre plus supportables les bruits militaires à l'occa-

Il y a sans doute une accoutumance au bruit ; mais ses effets n'en sont pas moins pernicioeux et préjudiciables à notre santé. Pour certaines personnes, c'est sous cet angle médical qu'il faut envisager le bruit, et des études comme celle du Dr. Leconte s'attachent à montrer l'influence pernicioeuse de ce mal sur notre organisme. D'autres établissent des statistiques montrant la diminution du rendement du travail dont le bruit est cause ; d'autres étudient le bruit à l'intérieur des cités, sur la voie publique. Dans notre étude, sans rentrer dans la technique du problème, nous envisagerons le bruit qui se manifeste à l'intérieur des habitations ; mais seulement en tant qu'il trouble la tranquillité publique, et le bruit qui se manifeste sur la voie publique ; mais seulement en tant qu'il trouble la tranquillité et le repos des habitants.

C'est à la police, et plus particulièrement à la police municipale, qu'est confié le soin d'assurer la tranquillité publique. Le droit privé, qui étudie les rapports de droit privé, est assorti de sanctions qui, en notre matière, permettent à la victime, en cas d'abus ou de manquement aux obligations normales de bon voisinage, d'obtenir réparation du dommage. Mais la vie moderne dépasse de plus en plus le cadre des relations privées et les portes de l'habitation privée ne sont plus la frontière d'une intervention administrative dans la vie des individus. Comme le fait remarquer justement Teitgen, la tranquillité pu-

sion des sonneries matinales des troupes ; et l'interdiction à Paris de 22 h. à 7 h. de l'emploi des avertisseurs sonores d'automobiles.

blique, qu'a pour mission de préserver l'autorité municipale, ce n'est pas la tranquillité des lieux publics, mais la tranquillité du public. Peu importe d'où vient la source du bruit, que ce soit de la voie publique ou de l'intérieur des habitations ; il suffit que la manifestation de ce bruit dépasse le cadre des relations privées. Le maire a le droit de réglementer le bruit, quelle que soit son origine, si son effet peut troubler la tranquillité ou le repos des habitants.

Il existe donc deux situations dans lesquelles l'autorité municipale, en vertu de son pouvoir de police au sujet de la tranquillité publique, peut intervenir dans la vie des individus. Elle réglemente d'une part les bruits qui, provenant des habitations, sont susceptibles de troubler la tranquillité publique, qui s'extériorisent au point que ce ne sont plus seulement des locataires, des voisins qui en subissent les conséquences ; mais toute personne indéterminée, sans rapport d'aucune sorte avec le générateur du bruit. Elle réglemente d'autre part les bruits, d'où qu'ils proviennent, qui sont de nature à troubler le repos des habitants. Si le maire n'a pas à s'immiscer dans les rapports entre locataires ou même entre voisins, il a le devoir d'assurer le repos auquel ont droit tous les habitants de sa commune, — repos qui leur est nécessaire, surtout quand leur travail est terminé et qu'ils sont chez eux, — et de réglementer tous les bruits, qu'ils viennent du dehors, de la voie publique, d'une usine, ou qu'ils proviennent de l'exécution de certains travaux à domicile, et même de certaines activités n'ayant aucun caractère professionnel, et qui par leur nature sont susceptibles d'attenter à ce repos et de

troubler chacun dans la jouissance calme et paisible de son droit de propriété.

La technique, les progrès de l'urbanisme, ne permettent pas encore d'isoler les habitations et les appartements des habitations, soit de tout contact avec l'extérieur, soit même entre eux. A mesure que l'interdépendance s'accroît, les exigences de la tranquillité et du bon ordre se font plus impérieuses. A cet effet, des restrictions plus importantes peuvent être apportées aux droits et aux libertés de chacun. Mais ce serait une erreur de ne considérer le problème que sous cet angle, et de n'envisager dans les personnes que leurs devoirs vis-à-vis de la collectivité.

La fin du service de police est d'assurer à tous et à chacun la tranquillité, la sécurité et la salubrité. L'ordre public, et plus particulièrement le bon ordre, n'est pas une question de nombre, mais d'indétermination. L'interdépendance est un fait bien établi ; cette interdépendance est de plus en plus manifeste. Mais si chacun, dans l'exercice de ses droits, doit de plus en plus tenir compte de leurs répercussions, il faut qu'une protection plus efficace lui soit assurée, puisque, du fait de cette interdépendance, il se trouve personnellement moins garanti, même à l'intérieur de sa propriété. Il n'est à cet effet que d'examiner le domaine de la radiodiffusion, pour se rendre compte de l'importance de ce dernier point.

L'ordre public, tel qu'il est défini par la loi municipale, consiste dans la réalisation de la tranquillité, de la sécurité, de la salubrité publiques. Il s'agit de savoir dans quelle mesure l'activité à l'intérieur des habitations intéresse la tranquillité publique.

Chapitre III

LA SALUBRITE PUBLIQUE

Dans ce problème, il y aurait à envisager deux points : les mesures concernant les habitations, et celle concernant les habitants eux-mêmes(1). Bien entendu, les premières mesures que l'on a prises furent celles qui portaient le moins atteinte à la liberté personnelle. Ici, comme ailleurs, on assiste à la même évolution ; la police n'a pas toujours eu le sens que lui donne Teitgen. L'ordre public a d'abord été l'ordre des lieux publics. Tout ce qui se passait en dehors des lieux publics intéressait uniquement les particuliers, et l'on considérait qu'il n'y avait qu'une seule façon de traduire la liberté : laisser chacun libre et maître chez soi. On estimait de même qu'il n'y avait qu'une seule manière d'assurer la liberté du travail : ne pas intervenir dans les relations privées et laisser les ouvriers et les patrons contracter comme ils l'entendaient.

Mais les faits amenèrent rapidement un changement dans les conceptions. On se rendit compte que laisser l'ouvrier seul devant son patron, c'était le

(1) Voir M. Rolland, droit administratif, 6^e éd. p. 379 n° 487 : ... « L'insalubrité est en elle-même un désordre générateur d'autres désordres matériels et moraux... » Voir également dans Charles Gide (Leçons professées au Collège de France 1923-1924, p. 6 à 16) de nombreux exemples des effets de l'insalubrité dans la vie individuelle et sociale.

mettre dans un état d'infériorité vis-à-vis de celui-ci et que l'égalité, par conséquent la liberté, ne pouvaient exister que si l'on imposait des mesures à l'ouvrier comme au patron. De même, en notre matière, on comprit qu'on ne pouvait assurer la santé publique sans pénétrer dans la vie de chacun, car chacun porte en soi l'air de sa maison, de son foyer. Et à moins d'empêcher toutes relations, l'on ne pouvait laisser à chacun ce qu'on a appelé le « droit au suicide », droit qui se serait transformé rapidement en possibilité de porter atteinte à autrui.

C'est cette conception qui a été à la base de toutes les mesures prises le siècle dernier. Ces dernières années, l'on a même admis que la société a le droit d'intervenir non seulement dans son intérêt, ce qui est normal, mais aussi dans l'intérêt de chacun de ses membres pris individuellement.

Cette nouvelle idée est par certains côtés acceptable. En effet, l'individu ne doit pas seulement être considéré comme une partie d'un tout, mais comme un tout lui-même. Il semble donc normal que l'on prenne certaines mesures le concernant personnellement. Mais ces mesures doivent avoir un caractère différent de celles que prend la société lorsqu'elle considère son propre intérêt. Dans le cas où l'individu est considéré comme une partie d'un tout, la société n'a en face d'elle qu'un de ses composants, un de ses éléments qui, comme tous ses éléments, doit se conformer à un certain rythme, à une certaine règle, sans laquelle la société ne pourrait subsister. Dans le cas où l'individu est envisagé comme un tout lui-même, la société se trouve en face d'un organisme ayant sa

vie propre, ayant une volonté, des réactions personnelles, possédant en un mot sa souveraineté.

Pour bien faire ressortir la différence entre l'individu envisagé tantôt comme un membre du corps social, tantôt en lui-même, nous nous permettrons de faire une comparaison avec l'Etat considéré comme souverain, indépendant et sur un plan d'égalité — en droit — avec les autres Etats comme par exemple la France, l'Angleterre, l'Italie ; et l'état faisant partie d'un autre Etat, n'ayant pas de volonté propre quand il s'agit de problèmes extérieurs, l'Etat fédéral ayant seul le pouvoir de décider, car la décision intéresse non pas l'état particulier qui est envisagé, mais tous les états qui forment la fédération. Sans doute, la comparaison n'a rien d'absolu, et dire qu'il y a deux êtres, deux consciences en chacun de nous, une conscience individuelle et une conscience sociale, et que ces deux consciences ont des champs d'action et des possibilités bien distincts, ne serait pas exact. Lorsque le caractère de l'action d'un individu sera à prédominance personnelle, elle ne subira pas ou peu de limitation de la part du corps social. Lorsqu'au contraire, l'action sera à prédominance sociale, c'est-à-dire que les mobiles et les conséquences de cette action se trouveront non pas dans la vie individuelle, mais dans la vie sociale, la société pourra intervenir largement pour diriger cette action en vue de la conservation du corps social.

La difficulté réside en ceci : dans quel cas l'individu est-il partie d'un tout, et dans quel cas est-il tout lui-même ? La propriété privée est-elle la limite d'une intervention de la police ? Si elle ne

l'est pas, il nous faut résoudre une question de dosage d'intérêts. D'après certains, tout acte individuel a ses réactions dans le domaine social. D'après d'autres, tout acte social à l'intérieur d'une propriété privée porte atteinte à celle-ci.

Il faut tenir compte de deux faits ; d'une part, de l'évolution du milieu, de la conscience moyenne du pays, car elle servira de borne pour fixer les mesures que la société prendra dans son intérêt ; d'autre part, de la conscience individuelle de chacun, de son évolution personnelle, qui nécessitera une différenciation quant aux mesures. C'est ainsi que, selon nous, la liberté sera réalisée au maximum, de même que la conservation de l'état social et de l'individu. Il est dangereux de généraliser, car cela empêche de discriminer.

Il faut donc qu'il y ait une conciliation de l'intérêt social et de l'intérêt individuel. C'est une question qui doit être laissée à l'appréciation des juges, qui tiendront compte de la conscience moyenne de leur pays et des cas particuliers (situation de famille, possibilités, tempérament, nature de l'individu, etc.). Un examen de psychologie collective est nécessaire, examen que seules l'impartialité et la compétence des tribunaux permettront de faire dans les meilleures conditions, en conciliant au mieux les droits de la société et ceux de l'individu.

Avant d'aller plus avant dans cette étude, et afin de justifier les idées dont nous venons de faire état et les conclusions que nous avancerons, il serait utile d'esquisser rapidement un tableau du droit en la matière et de son évolution. C'est depuis un siècle surtout

que l'on s'est intéressé à la question de la salubrité des habitations, à l'intervention de l'administration dans la vie privée, dans un but de protection sanitaire.

L'évolution s'est faite en trois étapes ; loi de 1850, loi de 1884, loi de 1902 — qui reste d'ailleurs la grande charte de la Santé publique —, et la législation nombreuse et touffue que sont les décrets d'octobre 1935. Sans nous attacher au détail de ces textes, nous montrerons cependant leurs caractères principaux, ce qu'ils ont apporté de nouveau dans la réglementation sanitaire de notre pays.

Il ne faut pas croire toutefois que rien n'ait été fait dans ce domaine jusqu'à 1850. Dès qu'une vie sociale fut organisée, en France notamment lors de l'émancipation des communes, on se préoccupa de ces questions de police. Mais la police se cantonnait dans les lieux publics. La propriété privée était considérée comme ne pouvant en aucune façon influencer sur l'état de la tranquillité, sécurité et salubrité de la cité qu'étaient chargés d'assurer ses magistrats (1). Veiller à l'état de propreté des rues, de l'extérieur des édifices ; prévenir et faire cesser les fléaux calamiteux : tels étaient, nous ne dirons pas les devoirs, mais les pouvoirs des maires, ces pouvoirs ayant d'ailleurs un caractère facultatif. La règle était donc la non-intervention dans les propriétés privées ; ils ne pouvaient prendre des mesures que dans des cas d'épidémie. On ne songeait pas à écarter le mal, en pratiquant des mesures de prévention, de protection à

(1) Stéphane Gayet : « Questions d'hygiène et de droit de propriété ».

l'intérieur des habitations ; on n'intervenait qu'une fois que le mal s'était déclaré.

En résumé, les droits de l'administration étaient réduits à néant. Selon la formule de Monsieur Gayet : « Le maire pourra prendre à l'égard de l'habitation et en vue de la salubrité publique toute mesure qui ne portera atteinte ni au droit de propriété, ni aux libertés individuelles ». L'intervention administrative se limitait aux dépendances de l'habitation, donnant jour sur la voie publique. Les servitudes imposées aux habitations découlaient simplement des plans d'alignement (hauteur des habitations, etc.).

La loi du 13 avril 1850 marque selon nous le premier pas dans la voie de l'intervention ; c'est un pas bien timide d'ailleurs. Si l'on crée une commission des logements insalubres (1) par exemple, ses pouvoirs sont non seulement facultatifs et restreints dans leur portée par la difficulté de leur exercice et de leur application ; mais ils ne peuvent s'exercer que sur un nombre limité de propriétés. Aucune réglementation n'est possible par exemple, dans les propriétés privées habitées uniquement par leurs propriétaires : « La loi ne peut empêcher un propriétaire de se nuire à lui-même. Mais si le propriétaire loue ses établissements, la loi intervient, parce qu'elle a le droit incontestable d'interdire ce qui peut être dommageable à la santé

(1) un décret du 23 octobre 1856 institue : « un comité consultatif d'hygiène publique auprès du Ministère du Commerce ; dans chaque chef-lieu de département, un conseil d'hygiène publique et de salubrité ; et dans chaque arrondissement, un conseil d'hygiène d'arrondissement ».

publique » (1). Stéphane Gayet (2) fait ressortir la même idée : « Les mesures qu'elle prescrit s'appliquent en effet à d'autres que le propriétaire, l'usufruitier ou l'usager. S'il vous convient de courir des risques évidents, c'est votre droit. L'impuissance du maire cesse toutefois dès que le logement privé, par les émanations qu'il répand au dehors, par l'incommodité qu'il fait naître pour les voisins, devient danger public et tombe sous ses atteintes ». Et quand le maire peut agir, la loi ne prévoit pas le pouvoir pour l'administration d'exécuter d'office les travaux prescrits.

Avec la loi du 5 avril 1884, apparaît l'institution du règlement sanitaire, règlement établi par le maire dans sa commune. Mais l'établissement de ce règlement est facultatif ; et si, en cas de négligence de la part du maire, le préfet peut se substituer à lui, ce pouvoir est également facultatif (3). Les mesures prises par la loi sont intéressantes ; mais on ne les applique pas ; c'est une erreur de laisser de tels pouvoirs entre les mains d'un homme élu par ses concitoyens, et qui ne peut exercer ces pouvoirs qu'en s'immisçant dans la vie privée de ceux dont il est l'élu. Comme autres explications de cette inapplication des textes, on cite surtout l'ignorance du maire, le peu de souci que l'on a de l'hygiène, le coût des travaux que peuvent imposer les mesures, le danger

(1) voir Brouillard : « De la police sanitaire ».

(2) voir Stéphane Gayet : « Questions d'hygiène et droit de propriété ».

(3) art. 99 de la loi du 5.4.84 : « Le préfet peut prendre pour toutes les communes du département ou pour plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité publique ».

du monopole pour tel commerce ou telle personne.

Nous arrivons alors à la première grande loi en matière d'hygiène que nous ayons eue en France. Cette loi de 1902 a certainement été inspirée par les découvertes de la bactériologie, qui ont motivé ses dispositions et leur caractère. Elle est aussi le résultat des nouvelles théories et doctrines philosophiques et sociales, concernant les droits et devoirs des individus. La solidarité sociale est précisée. Mais au fond, science et philosophie vont de pair, et nous estimons que les nouvelles théories sociales concernant les rapports entre propriété privée et administration, entre vie privée et vie publique, ont été déterminées par les découvertes scientifiques.

La nécessité de pénétrer dans la propriété privée dans un but de salubrité publique n'a pu se justifier que lorsqu'on a découvert et compris le rôle et l'influence du milieu, de la vie microbienne, du développement et de l'expansion des germes pathogènes qui ne peuvent être isolés, et pour lesquels les murs d'une maison ne sont pas une barrière.

Il serait trop long de faire une étude sur la loi de 1902 (1). Nous voulons seulement faire ressortir ses grandes lignes, et les progrès qu'elle a accomplis. Selon Monsieur Bonnard (2) : « Cette législation a rendu plus efficace et plus effectif le pouvoir de police sanitaire sur les habitations ». Ce qui était facultatif devient obligatoire ; l'exécution des mesures est rendue plus aisée. Enfin, il y a incontestablement un

(1) cf. Berthélémy : « Traité élémentaire de Droit administratif », p. 390 à 400.

(2) cf. Monsieur Bonnard : « Leçons de droit administratif, professées en 1932-33 ».

accroissement des mesures. Les mesures sont prises obligatoirement par le maire, leur base se trouvant dans le règlement sanitaire municipal (1). Si dans l'année le règlement n'est pas établi, le préfet a le pouvoir et le devoir de le faire à sa place. En outre, l'arrêté du maire doit être approuvé par le préfet qui vérifie son efficacité.

Antérieurement à la loi de 1902, ses pouvoirs ne s'exerçaient que sur un nombre restreint de propriétés, les propriétés louées. Dorénavant, tous les propriétaires sont assujettis à la loi, quelle que soit la destination de leur propriété.

Quant aux mesures contenues dans le règlement sanitaire, il serait trop long de les énumérer. Toutes les constructions sont assujetties aux dispositions ayant en vue principalement les conditions de la construction, l'alimentation en eau potable, l'évacuation des eaux et matières usées, et le contrôle de la salubrité des habitations. En ce qui concerne les conditions de la construction, il existe une distinction entre les propriétés bâties et celles à construire, à reconstruire, ou auxquelles « il est fait de grosses réparations modifiant l'économie de l'immeuble quant au gros œuvre » (2). Toute une organisation est créée pour permettre l'application et l'exécution des mesures susceptibles d'être prises.

(1) cf. Monsieur Bonnard ; op. cit. : l'administration a établi des règlements types pour les petites et les grandes communes.

(2) voir sur toute cette matière des pouvoirs du maire en vertu de la loi de 1902 : arrêts Conseil d'Etat II.7.1913 et 13.3.1914 (S. 1917.3.17, avec note d'Hauriou, p. 17 à 19).

La base de cette organisation se trouve en la personne du maire, assisté du Conseil municipal, qui élabore le règlement avec son avis ; le règlement est soumis à l'approbation du préfet, après avis du Conseil départemental d'hygiène. Dans les communes de plus de 20.000 habitants, la création d'un bureau d'hygiène est obligatoire. En outre, le département se trouve découpé en circonscriptions, chacune d'elles représentée par la commission sanitaire d'arrondissement. Il y a un personnage très important, qui est le conseiller technique du préfet : c'est l'inspecteur départemental d'hygiène, chargé de coordonner et de surveiller la marche des différents services du département. Cet inspecteur est un médecin fonctionnaire. Au-dessus du préfet, se trouvent enfin des organismes : direction de l'hygiène publique, comité consultatif de l'hygiène publique, organes consultatifs du Ministère de la Santé publique.

A cette organisation, on peut assimiler certaines mesures de la loi, qui ont le même but : assurer l'efficacité de la protection de la santé publique. Ce sont l'institution du permis de construire (1), imposé dans les communes de 20.000 habitants et davantage, permis délivré par le maire lorsque le plan de la construction se révèle conforme aux dispositions prescrites par le règlement sanitaire, et certaines dispositions permettant un contrôle sanitaire des habitations et propriétés bâties. Autrefois, c'était un rôle attribué à la commission des logements insalubres chargé de visiter les lieux de nature à porter atteinte

(1) voir art. II de la loi de 1902.

à la vie ou à la santé de leurs habitants, de déposer un rapport, d'enjoindre aux particuliers les travaux jugés utiles. Actuellement, c'est la commission sanitaire qui intervient, sur l'initiative du maire ou du préfet, et qui se prononce sur l'utilité et la nature des travaux que le maire exécutera avec son autorisation, et même sur l'interdiction d'habiter, tant que les conditions d'insalubrité n'auront pas disparu (1). « L'arrêté ordonnant les travaux nécessaires ou portant l'interdiction d'habiter est pris par le maire, et doit être revêtu de l'approbation du préfet » (2); l'expropriation est donc prononcée pour cause d'insalubrité. Il existe une mesure facultative concernant les immeubles : c'est le casier sanitaire (3).

Nous signalerons enfin les mesures concernant les personnes elles-mêmes, mesures ayant trait à la vaccination, à la déclaration des maladies contagieuses, à la désinfection.

L'œuvre accomplie par la législation de 1902 ne peut évidemment être renfermée dans les limites étroites que nous lui avons données. Une formule de

- (1) voir art. 12 de la loi de 1902 : « Lorsqu'un immeuble bâti ou non, attenant ou non à la voie publique, est dangereux pour la sécurité des occupants ou des voisins, le maire ou à son défaut le préfet, invite la commission sanitaire à donner son avis sur l'utilité et la nature des travaux, sur l'interdiction d'habitation, jusqu'à ce que les conditions d'insalubrité aient disparu ».
- (2) cf. Dennery : « Législation des habitations urbaines en France ».
- (3) Nombreuses études sur le rôle du casier sanitaire, notamment de Paul Juillerat et Alfred Filassier : « Statistique et soins des habitations ».

Monsieur Hauriou en dégage cependant très bien le sens; c'est celle qu'il a prononcée à l'occasion des arrêts dont nous avons parlé précédemment (rapportés au Sirey 1917.3.17), disant que « les seules restrictions apportées à l'exercice de ces pouvoirs réglementaires sont celles qui résultent de la nécessité de concilier les intérêts primordiaux de la santé publique avec le respect dû aux droits de propriété et au principe de la liberté du commerce et de l'industrie ». Et Monsieur Hauriou précise : « c'est un renversement de l'ordre des choses antérieur à cette loi, où la liberté de la propriété privée passait avant l'intérêt de la santé publique » (1).

La loi de 1902 n'est cependant à notre avis qu'une étape dans les rapports entre la police sanitaire et la vie privée. Elle a fait un pas de géant ; mais l'évolution se poursuit, comme en toutes choses. A mesure que le monde se transforme, que de nouveaux progrès sont accomplis par la science, à mesure que les idées et les gens eux-mêmes se modifient, de nouveaux besoins surgissent ; la nécessité de certaines choses, dont on ne soupçonnait pas l'importance, apparaît. Depuis 1902, les textes ont succédé aux textes, entre autres la loi du 22 juillet 1912 sur l'assainissement des voies privées ; la loi du 19 décembre 1917 sur les établissements insalubres ; la loi du 5 décembre 1922

(1) voir aussi Berthélémy: «Traité de droit administratif», p. 392, sur la portée du règlement sanitaire. Selon Berthélémy, les mesures que peuvent prendre les maires sont les mêmes que celles qu'ils pouvaient prendre antérieurement à la loi de 1902 ; la différence consiste en ce qu'au lieu d'être facultatives, elles deviennent obligatoires.

sur les habitations bon marché ; et bien d'autres encore, dont le caractère est de s'attacher plus aux personnes elles-mêmes qu'aux habitations. Nous avons enfin l'importante série de décrets-lois d'octobre 1935 et des arrêts subséquents, dont l'ensemble selon nous marque vraiment une nouvelle étape, qui se caractérise par un renforcement des mesures anciennes, au moyen d'une centralisation des organes chargés d'assurer la protection de la santé publique, et par de nouvelles mesures qui concernent aussi bien les propriétés que les personnes (1). Les innovations les plus intéressantes sont les suivantes :

a) Modification de l'article Ier de la loi de 1902 : « Dans tous les départements, le préfet est tenu à la fois de protéger la santé publique, et d'établir un règlement sanitaire applicable à toutes les communes du département ». Les dispositions de ce règlement étant d'ailleurs un minimum, les maires auront le devoir de prendre par des arrêtés les dispositions nécessitées par les besoins et conditions particulières de la circonscription dont ils ont la direction.

b) Modification de l'article II de la loi de 1902 : « Dans les agglomérations de plus de 5.000 habitants, aucune habitation ne peut être construite sans un

(1) Décret du 30 oct. 1935, prévoyant l'institution d'un règlement sanitaire départemental et portant l'organisation des inspections départementales d'hygiène. Des décrets rendent obligatoire la déclaration de certaines maladies contagieuses. Décret du 21 décembre 1936 sur les conditions de déclaration de certaines maladies contagieuses. Arrêté du 1er avril 1937 portant règlement sanitaire départemental (Bulletin législatif du Dalloz, p. 375). Décret du 15 avril 1937 sur l'organisation de l'inspection départementale d'hygiène.

permis du maire... Les immeubles destinés à l'habitation ne pourront être habités, leur construction achevée, qu'après la délivrance du permis d'habiter accordé par le maire, sur le rapport du service sanitaire, constatant que les prescriptions du règlement sanitaire ont été observées ».

Cet ensemble de règles a le mérite d'assurer à **toutes les communes** un règlement, et des moyens permettant l'application de ce règlement. Enfin, par la généralisation du permis de construire, par l'institution du permis d'habiter (1), il semble que l'insalubrité ne pourra plus se manifester dans les constructions nouvelles. Quant aux anciennes constructions, il sera plus facile de les surveiller et d'imposer les moyens propres à les rendre salubres ; ou, si ce n'est pas possible, de prononcer l'expropriation (2).

Après cet examen de la réglementation, nous allons apprécier mesures et tendances. Le domaine où s'est le mieux manifestée cette indépendance sociale à laquelle nous avons fait maintes fois allusions est sans doute celui de la salubrité. A quelque époque que nous nous placions, la propriété privée, centre de la vie privée et citadelle de la première des libertés,

- (1) Titre 1er, 1er arrêté du 1er avril 1937 : « Dans toute commune, quel que soit le chiffre de ses habitants, aucune construction nouvelle, quelle que soit la nature des matériaux utilisés, ne pourra être habitée de jour et de nuit, si elle ne répond pas aux conditions d'hygiène définies ci-après. Sous le nom d'habitation, il faut entendre tout local pouvant servir de jour et de nuit au logement, au travail, au repos ou à l'agrément ».
- (2) voir la procédure de l'expropriation, dans le décret-loi d'octobre 1935.

n'a jamais été fermée aux pouvoirs chargés d'assurer la salubrité de la cité. En effet, la première condition pour rendre salubre et saine l'atmosphère d'une ville, est d'assurer la salubrité de chacune de ses maisons. L'isolement des propriétés est pratiquement impossible à réaliser en matière d'hygiène. En ce qui concerne particulièrement l'évacuation des détritux et des eaux ménagères, on ne peut songer à établir pour chaque propriété un système particulier, et encore moins à laisser ce soin à l'initiative des particuliers qui ne sauraient pas, dans la plupart des cas, trouver des procédés convenables. Il en est de même pour l'alimentation en eau ; chacun ne peut l'assurer par ses propres moyens, et même s'il le pouvait, il faudrait qu'il puisse vérifier et contrôler la qualité de cette eau.

Or, en raison de la contagion inévitable en pareil cas, c'est non seulement l'état sanitaire d'un immeuble, mais celui de toute une agglomération ; non seulement l'état de santé de chaque individu, mais celui de tous les habitants unis par les contacts quotidiens qui sont mis en jeu. Sans parler des effets sociaux du logement sur la vie humaine, on a montré (1) que la santé d'une personne est étroitement liée à la salubrité du local dans lequel elle vit. Elle transporte

(1) voir Charles Gide : « Leçons professées au Collège de France : 1923-1924 : « Le logement et l'hygiène », (p. 5 et suivantes) ; « La santé, et par là même la vie et la mort dépendent du logement, plus que de tout le reste ». Et Monsieur Charles Gide cite ensuite de nombreuses statistiques montrant les relations entre l'état sanitaire et le logement, le surpeuplement.

avec elle les germes d'insalubrité qui peuvent s'y trouver ; donc, le danger de contamination s'étend à toutes les personnes avec qui elle entre en contact et, les germes se multipliant, ce n'est plus la santé de quelques individus qui est atteinte ; mais celle de la région, et même du pays, et l'avenir de la race. Cela explique les mesures que l'on a prises dès qu'une vie sociale fut organisée.

Il fallait chercher le mal à son origine, donc pénétrer à l'intérieur des habitations. Cette tâche incombait à ceux qui avaient pour mission d'assurer l'ordre public dans leur cité ; ce fut d'abord affaire purement communale, et on établit de nombreuses réglementations pour prescrire par perquisition des mesures de protection contre le danger d'insalubrité. Ces réglementations s'appuyaient sur des bases légales — édits royaux, puis actes législatifs. Il y eut, comme nous l'avons dit, la loi de 1850 ; puis celle de 1884, dans laquelle les maires puisèrent leurs droits en matière de police ; et enfin, la loi du 15 février 1902 et les décrets du 30 octobre 1935.

Mais c'est surtout depuis la guerre que nous assistons à une transformation sociale, dont les répercussions en matière sanitaire se font particulièrement sentir. Si les pouvoirs sont laissés en principe au maire, si la commune reste le centre des dispositions réglementaires effectuées sur les immeubles, la direction échappe en fait aux autorités municipales. Elles perdent tout pouvoir propre, n'agissent que dirigées et contrôlées par l'état, le Ministre de la Santé et ses représentants. On abandonne le point de

vue individuel, et l'on s'oriente vers une législation de plus en plus sociale (1).

En ce qui concerne les immeubles, la lutte contre le taudis et l'amélioration du logement ouvrier se poursuivent sur une grande échelle. D'autre part, le permis de construire est généralisé et imposé aux communes de plus de 5.000 habitants. Au permis de construire s'ajoute le permis d'habiter. Pour les habitations déjà construites, les droits des propriétaires sont de plus en plus restreints. Le rattachement au « tout à l'égout » peut être imposé, dans certains délais, aux immeubles déjà construits. La surveillance de l'état sanitaire des immeubles est confiée à des fonctionnaires sanitaires, pourvus des droits les plus étendus, qui peuvent prendre toutes mesures utiles. Pour faciliter cette inspection, on a songé à établir pour chaque immeuble un casier sanitaire (2) ; l'immeuble aurait ainsi une personnalité distincte de celle de ses propriétaires ou locataires successifs. Sur ces fiches seraient portées toutes les indications utiles : système d'évacuation des eaux, d'alimentation en eau potable ; nombre de pièces, cubage d'air des pièces ; différents cas d'insalubrité de l'immeuble ; indications sur les faits dont l'immeuble aura été témoin ; maladies ; décès ; désinfections opérées ; visites subies ; transformations dans la structure interne de l'immeuble, etc.

Mais les mesures de l'administration ne se confineront pas aux immeubles. Les personnes elles aussi

(1) voir Cass. crim. 28.12.1935. (Gaz. Pal. 1936.I.98).

(2) institué à Paris en 1894,

auront leur liberté restreinte dans leur domicile qu'elles ne pourront transformer à leur gré, qu'elles seront obligées d'entretenir suivant les ordres qui leur seront donnés. Le nombre des habitants sera limité dans chaque immeuble, et dans chaque pièce même (1). Et les habitants eux-mêmes seront soumis à un contrôle sanitaire. L'individu perdra ses droits ; la famille aussi. Pour lutter contre les fléaux sociaux, des organismes se sont constitués ; ces œuvres, privées ou publiques, sont coordonnées, soumises au contrôle du Ministre, qui leur donne ses directives (2). En cas de maladie contagieuse, en cas de décès, le médecin est astreint à une déclaration ; et non seulement le médecin, mais le chef de la famille ou le parent le plus proche auront à faire cette déclaration, non plus à la mairie, mais à l'Inspection médicale, qui fera prendre toutes mesures de désinfection (3).

Dans la lutte qui se poursuit pour assurer l'amélioration de la race dans les meilleures conditions de vie, il y a lieu de juger d'une façon différente les mesures prises à cet effet.

En ce qui concerne les Immeubles, toute mesure qu'on prendra sera certes une atteinte au droit de

- (1) voir Ch. Gide : en Russie au contraire, chaque habitant n'a droit qu'à un certain espace : « chaque habitant n'a droit qu'à 25 m². Si cette limite est dépassée, il faut se résigner à recevoir d'autres personnes ». (p. 19 ; Leçons professées au Collège de France ce. Circulaire du 26 fév. 1937, relative à la coordination en 1923-1924).
- (2) voir circulaire du Ministre du 26 août-26 septembre 1936, sur la coordination de l'hygiène et de l'assistance sanitaire et sociale.
- (3) décret du 30 octobre 1935 rendant obligatoire la déclaration de certaines maladies contagieuses.

propriété : atteinte d'autant plus grave que dans ce cas, l'autorité municipale ou sanitaire ne se contentera pas d'imposer la fin ; mais imposera aussi le moyen ; l'autorité sanitaire, suivant les progrès de la technique et de la science, pourra ordonner une adaptation de l'immeuble aux conditions nouvelles.

Si désireux que nous soyions de voir sauvegarder le droit de propriété, nous ne pouvons cependant qu'applaudir aux efforts faits, surtout ces dernières années, en vue d'assurer à tous un logement plus sain, et la salubrité de la cité. L'influence du logement sur la santé est si importante, et les résultats acquis par une amélioration des conditions de l'habitation si étonnants qu'il ne faut faire aucune objection ; et la réglementation ne doit pas s'arrêter à la distinction établie par la loi de 1902 entre les immeubles à construire et les immeubles anciens.

Tout logement nouveau insalubre doit être interdit à l'habitation, s'il ne remplit pas les conditions imposées par le dernier état de la technique et des mœurs, et tant que les modifications propres à le rendre salubre n'auront pas été effectuées (1). Il faut que des surveillances effectives soient continuelle-

(1) voir à cet égard un arrêt du Conseil d'Etat du 4 juin 1937 (DH p. 443) qui dit que « le maire peut légalement dans le règlement sanitaire établir dans l'intérêt de l'hygiène... prendre des dispositions limitant la hauteur des maisons... en tenant compte à la fois de la largeur des rues, des intérêts des propriétaires des voies déjà construites, des besoins des locaux utiles... » Nous citons cet arrêt comme un exemple des divers points de vue que doit examiner le maire, ou l'autorité compétente, avant de faire usage de ses pouvoirs de police.

ment assurées par les agents du contrôle sanitaire. L'établissement ou plutôt la généralisation d'un carnet sanitaire pour chaque immeuble serait des plus utiles. Le droit de propriété ne sera plus absolu, sans doute ; mais dans ce cas, l'intérêt de la cité, l'intérêt général, se confond avec l'intérêt particulier ; et les restrictions imposées permettent d'un autre côté une jouissance plus agréable du droit de propriété, une vie intérieure plus saine et plus reposante, moins déprimante. La vie intérieure y gagne en profondeur, le bien-être est plus général. D'une part sont satisfaits la santé publique et l'intérêt général, et d'autre part les intérêts particuliers, dans l'habitation.

Mais à côté des dispositions concernant la propriété, il en existe d'autres qui frappent le particulier chez lui, en dehors de toute activité professionnelle. A ces mesures, nous ne pouvons donner le même acquiescement. Non que rien ne doive être fait à cet égard (1) : il est utile et même indispensable d'or-

(1) On veut en somme donner à la collectivité le droit, le rôle, jusqu'ici dévolu à la famille. Voir Henri Sellier : « Réalisation du Service social municipal ». (Revue d'hygiène et de médecine sociales; n^{os} avril et mai 1937, p. 381) : « L'hôpital n'est plus seulement le refuge de l'abandon et de la souffrance; mais l'instrument d'une politique d'hygiène et d'assistance qui veille sur la population entière ».

En Tchécoslovaquie, l'hôpital devient le centre de santé. (Voir Revue d'hygiène et de médecine sociale, nov. 1937, p. 283 ; article du Dr. Girard) : création d'hôpitaux départementaux ; hôpitaux de villes ayant moins de 20.000 habitants; postes sanitaires. L'hospitalisation des malades est presque obligatoire. « Le médecin praticien aidé du personnel auxiliaire de l'hôpital assure le service général des visites à domicile, dès qu'une maladie lui est signalée. Il dirige alors le malade vers l'hôpital central, où il est exami-

ganiser un certain contrôle des conditions de vie et de l'état de santé de l'individu. Certaines dispositions de la loi édictent des mesures destinées à dépister les maladies infectieuses, à éviter toute contamination, et à organiser un système de désinfection qui fera disparaître les germes pathogènes. A cet effet, la déclaration des maladies contagieuses est utile ; il faudrait même que cette déclaration soit étendue à toutes les maladies transmissibles, et qu'elle soit assurée de façon effective.

Pourtant, il ne faut pas aller trop loin dans cette voie, car on touche en cette matière au fond même de l'existence de chacun, à sa façon de vivre, au milieu qu'il a choisi, à sa famille, à ses affections. Il ne faudrait pas, en prétextant la préservation sanitaire, attenter à la vie de l'individu dans ce qu'elle a de plus respectable. Nous ne voulons pas de cette dictature sanitaire proposée par certains (1), et nous ne reconnaissons à personne, si ce n'est aux intimes, le droit d'imposer à chacun une organisation de sa vie, de son travail, de ses loisirs, selon des données établies par une autorité, que ce soit service social ou autorité équivalente. Nous ne souhaitons pas cette assimila-

né. Après cet examen, le malade est renvoyé avec directives thérapeutiques, ou sinon est hospitalisé.

En outre, il existe un examen périodique des biens-portants, avec établissement de fiches très complètes et radiographie pulmonaire obligatoire. Plus de 30.000 fiches sont établies et tenues à jour ».

- (1) Docteur Trisca ; «La dictature sanitaire» (Paris 1930, p. 16) : «J'exige que la dictature sanitaire, afin de pouvoir découvrir et cautériser le mal, puisse pénétrer dans le secret des alcôves, et avoir comme Asmodée le droit de découvrir les toits des maisons, pour voir ce qui se passe à l'intérieur ».

tion avec les animaux préconisée par un savant docteur (1).

L'homme n'est ni un animal, ni une machine et ne doit pas être traité comme tel. Le Ministre et ses subordonnés se défendent d'attenter aux droits de l'individu et aux droits de la famille ; et pourtant à quoi mènent toutes ces mesures, si ce n'est à détruire toute individualité, toute personnalité indépendante et à ne considérer chaque être que comme un rouage de l'organisme social ? Nous nous garderons bien de confondre l'orientation médicale et l'orientation professionnelle. Si cette dernière est très critiquable, il semble — et l'on pense généralement que l'orientation médicale ne peut être que bienfaisante, — que c'est un devoir de la société de mettre à la disposition de ses membres les fruits de la science nouvelle, et que donner et imposer une santé meilleure, c'est assurer une existence meilleure et plus longue. Il ne faut pas aller toutefois jusqu'à cette dictature sanitaire dont nous parlions tout à l'heure. Il est sans doute souhaitable par exemple que l'on soigne les gens, là où le traitement peut avoir le plus de chances de succès. Mais ce ne serait pas une raison parce que l'un est tuberculeux, que l'autre a une maladie de foie, et que le troisième a besoin de bains de mer, pour supprimer la vie familiale, disloquer la famille et imposer à chacun le traitement et les conditions

(1) Docteur Leclainche : (Le mouvement sanitaire, n° février 1936, p. 84) « Dans notre pays de France, la santé des animaux est beaucoup plus efficacement protégée en droit et en fait que celle de nos concitoyens ».

de traitement jugés, par la science médicale du jour, les meilleurs (1). Ce qui est plus grave encore à notre avis, c'est le fait que les nouvelles théories veulent baser toute la vie sociale, la vie tout court, sur l'examen médical. sur le point de vue de la Santé Publique (2) : « L'hygiène, consciente des rapports entre la santé individuelle et le bien-être social, ne peut plus demeurer indifférente aux questions économiques et sociales... Dans ces conditions, la conception classique de l'hygiène du milieu extérieur s'éclaire d'un jour nouveau. Le milieu n'est plus disséqué en tranches ; salubrité de la ville, de l'habitation, de l'alimentation, du travail et du repos. A cette conception anatomique, « cadavérique », fait place un concept physiologique vivant ». Selon l'auteur, le « Centre de Santé », dirigé par l'autorité d'hygiène locale, groupera l'hygiène et l'assistance sociale, s'occupera des soins préventifs, centralisera les fiches sanitaires concernant chaque individu, et fixera, suivant les déductions tirées de ces fiches, l'emploi du temps, l'équilibre du travail et du repos, les loisirs culturels et de plein air. Ainsi dans la théorie moderne, c'est la constitution de l'individu, sa santé qui seront les facteurs déterminants de son activité et de son existence. Et la théorie moderne posant comme prin-

(1) voir, Le mouvement sanitaire, n° avril 1936 : « Le Parti social de la Santé publique », pages 157 et suivantes. Parmi les principales mesures réclamées, citons : l'établissement pour chaque individu d'un carnet sanitaire, la multiplication des centres de santé, l'institution légale du traitement obligatoire.

(2) voir Henri Sellier et Hazemann ; « La Santé publique et la Collectivité », p. 14.

cipe premier que c'est à l'Etat de dégager, d'adapter l'individu au milieu social, il en résulte que la vie de l'individu est sous la dépendance étroite de l'administration sanitaire, puisque des décisions de cette administration, dépendra non pas seulement la santé de l'individu, mais son activité, ses affections (1).

La voie où l'on s'engage est à notre avis pleine de dangers pour la liberté individuelle. On a voulu assurer une centralisation des organismes chargés de la protection sanitaire (2). Et le but de cette centralisation a été de permettre un contrôle plus effectif de la santé des individus. « Ce que la République a voulu, c'est qu'avant sa naissance même, par les soins donnés à sa mère, l'enfant de nos campagnes et de nos cités ouvrières soit garanti des maux qui par hérédité auraient pu lui être transmis ; que dès le premier jour jusqu'à son adolescence, dans sa famille ou à l'école, sa santé fasse l'objet d'une surveillance et d'une protection constante pour le plus grand bien de la race ».

- (1) C'est par le moyen de l'Inspecteur départemental d'hygiène que se fera cette pénétration de l'administration sanitaire dans la vie des individus. Voir à cet égard le décret-loi d'octobre 1935, les arrêtés du 12 août 1937 et le Mouvement Sanitaire de janvier 1938. L'on désire qu'il s'établisse entre les inspecteurs et les médecins praticiens « un échange de services et de renseignements dont bénéficieront à la fois la santé des malades et l'hygiène générale des habitations ».
- (2) voir décret du 30 octobre 1935. Voir aussi le livre de Charles Daniélou, ancien Ministre de la Santé publique, « La Santé publique », p. 16 : « La nécessité s'impose d'une coordination de tous les services d'hygiène et d'assistance, ainsi que d'un règlement sanitaire national et de l'organisation d'une inspection générale ».

Cette protection peut être malheureusement le commencement de l'oppression quand, sous prétexte de santé publique, on intervient dans la vie individuelle et familiale, (nous extrayons toujours du livre de Monsieur Sellier (1) « L'infirmière visiteuse doit apprendre à vivre à ses familles, étudier, apprécier, amender s'il y a lieu »), et dans la vie sociale de l'individu, lorsqu'on déclare que son instruction, ses loisirs et ses plaisirs, son travail et ses amours doivent être la résultante de sa constitution anatomique et physiologique (2).

On pourra se demander alors ce qui restera de l'individu, de son droit de vivre par lui-même, de fonder une famille, d'éduquer ses enfants, de choisir ses relations, en un mot son milieu, si avant même sa naissance un carnet sanitaire est créé, carnet qui le suivra dans toutes les circonstances de sa vie (3), qui sera réglée suivant les indications portées sur ce carnet sanitaire, indications qui seront le résultat de visites périodiques, obligatoires, que ce soit dans les premières années de l'enfance, à l'école, pendant la vie militaire, au moment où l'individu commence à

(1) « La Santé publique et la Collectivité » de Henri Sellier, p. 32 et 33.

(2) Le dossier sanitaire de l'individu deviendra ainsi l'élément déterminant de son existence. Voir « Le Mouvement sanitaire », n° fév. 1936, p. 65.

(3) sur l'institution d'un carnet de santé, d'un « passeport sanitaire », voir articles du Dr Ichock, Revue d'Hygiène et de Médecine préventives, n° de mars 1936 (p. 208 et suiv.) et n° de juillet 1936 (p. 524 et suiv.). Le carnet sanitaire comporterait 5 fiches : fiche clinique, fiche psychologique, fiche biométrique, fiche médicale et examen par les rayons X.

travailler, ou enfin au moment même de son mariage (1) ?

Ainsi, toute la vie de l'individu sera réglée, chronométrée médicalement ; son travail et ses activités, ses possibilités physiques et intellectuelles seront sans cesse pesées et soupesées. Parvenu enfin à l'âge mûr, l'état lui imposera, toujours sur le vu de son carnet sanitaire, la cessation de son travail, l'attachera au besoin à un centre de santé qui mesurera son degré de résistance ou de faiblesse, et décidera de son incorporation dans un village sanitaire — dans celui qui soigne les aliénés, s'il est devenu fou, ou celui qui soigne les idiots ou débiles mentaux, s'il est, ce qui arrivera le plus souvent, incapable de penser et de se diriger par lui-même ; jusqu'au jour où arrivera enfin l'heure de la délivrance, qu'il n'aura même plus la force de désirer.

Que restra-t-il alors de toute cette vie, si ce n'est un amoncellement de notes, de fiches, de données, de résultats de visites et contre-visites, de pe-

- (1) Le certificat pré-nuptial obligatoire est réclamé par beaucoup de personnes. Mais jusqu'à quel point peut-on imposer une mesure qui supprime la liberté la plus importante qui soit ? Il s'agit d'une question essentiellement personnelle, familiale et l'on doit laisser aux principaux intéressés le droit de décision. La société peut sans doute être intéressée à ce que certaines unions ne se fassent pas, mais le principe de notre droit basé sur l'Ordre naturel est que si la société peut réglementer en vue de sa défense des droits tels que la propriété, la liberté individuelle, qui sont à la base de notre civilisation, elle ne peut pas les supprimer. Admettre le contraire serait nier l'existence d'un Ordre naturel, approuver les doctrines totalitaires selon lesquelles l'individu n'est que par et pour la société.

sées, de mensurations de toutes sortes ! Et l'on pourrait se demander si le jeu en vaut la chandelle, et s'il est souhaitable de vivre sous un pareil régime, même si ce régime recule pour nous les limites normales de la vie.

Certes, ce régime n'est pas encore établi. Mais l'évolution actuelle, se poursuivant sur le même rythme, doit nous y mener un jour ou l'autre (1). Ce régime sera peut-être même dépassé, si les progrès de la biologie, de la génétique permettent d'atteindre les sources mêmes de la vie. Alors, l'individu ne sera plus qu'un résidu d'expériences de laboratoire (2). Il en sera réduit à ce stade animal et les médecins, qui désirent tant nous soumettre aux conditions de vie des animaux (3), pourront être satisfaits. Pour nous, adaptant la formule à notre problème, nous dirons « qu'il vaut mieux être un Socrate malheureux qu'un pourceau heureux » ; que ce qui nous distingue, nous hommes, des animaux, de toutes

(1) « La société doit créer les conditions propres à préserver l'individu depuis sa naissance, et de son côté, l'individu doit se soumettre aux dispositions prises par la société. Il existe entre la société et l'individu un contrat comportant des droits et des devoirs réciproques, sur lesquels repose la santé publique. Je l'appellerais volontiers le contrat social médical. Il implique l'exercice d'une autorité de la part de la société, d'une docilité civique de la part de l'individu ». (Etienne Burnet, Professeur au Collège de France).

(2) cf. Jean Rostand : la nouvelle Biologie, p. 121 : « Moderne démiurge, le biologiste sait agir sur tous les stades du cycle vital. Tantôt il modère, il arrête, tantôt il accélère, il stimule... Aucun fait, aucun acte de la vie ne paraît hors de son atteinte ».
et le chapitre II : « Formation des espèces vivantes ».
Dr. Leclainche, op. cit.

choses animées, c'est notre volonté, notre possibilité de choisir, notre liberté guidée par notre raison, et que le jour où nous ne pourrons plus agir que guidés, mûs par une force extérieure qui nous imposera tous les actes de notre vie intellectuelle ou affective, la raison de notre Raison sera supprimée, et par là même notre liberté.

APPENDICE

La Moralité et l'Ordre public

Dans un examen des rapports entre la police et la vie privée, il faut envisager la question de l'ordre moral. Sans doute, la police n'intervient-elle que dans un but de tranquillité, sécurité et salubrité. Par tranquillité, l'on envisage l'ordre matériel extérieur. Nous avons vu que cet ordre consiste surtout dans l'absence de bruits. Mais l'ordre public, c'est l'absence de désordres, quelle que soit leur nature, pourvu que ces désordres soient extérieurs et portent atteinte à la généralité des habitants : désordres résultant d'attroupements, de bagarres, de gêne à la circulation, d'atteinte à la morale publique. Car la morale est parfois un des éléments de l'ordre, ce qui ne veut pas dire d'ailleurs que l'état peut se transformer en moraliste.

Les juristes admettent généralement, et en termes précis, que la police n'a pas à intervenir pour assurer l'ordre moral. On reconnaît qu'il doit y avoir un certain ordre comme dans toutes matières, mais ce n'est pas le rôle de la police administrative que d'en assurer la sauvegarde. « La police, dit Monsieur Hauriou, n'essaie pas d'atteindre les causes profondes du mal social. Elle se contente de rétablir l'ordre

matériel, et le plus souvent l'ordre dans la rue. Elle ne poursuit pas, en d'autres termes, l'ordre moral dans les idées et les sentiments. Elle ne pourchasse pas les désordres moraux. Elle est pour cela radicalement incompétente ». Et Monsieur Bonnard précise de son côté : « La tranquillité ne comprend que l'ordre public matériel. La police ne vise pas à empêcher le désordre moral. Ce n'est pas faute de données morales admises par la généralité des individus ; c'est parce que cette appréciation glisserait facilement jusqu'à l'inquisition et l'oppression des consciences ».

Il est certain que la police n'a rien à voir dans l'ordre moral envisagé en lui-même ; mais lorsque les conséquences du désordre moral ont pour résultat de troubler l'ordre matériel extérieur, il n'y a aucune raison pour que la police n'intervienne pas. Il ne faut pas l'oublier, ce n'est pas la nature du désordre qui décidera s'il peut être compris dans l'énumération donnée par l'article 97 de la loi. La police est indifférente à la nature du désordre. Elle s'intéresse seulement au résultat. Si ce résultat est de nature à causer un trouble extérieur et public, la police pourra agir pour le réprimer, pour le faire cesser.

Mais il serait difficile de donner une énumération des désordres moraux susceptibles de provoquer des désordres extérieurs et publics, et des atteintes à la moralité publique, qu'il ne faut pas confondre avec la morale ; mais considérer simplement comme « un minimum d'idées morales naturellement admises à un moment donné, dans un endroit donné,

par la moyenne des individus, et qu'elle tient à voir respecter » (1). Il résulte de cette définition que la société ayant besoin pour vivre de ce minimum d'idées morales, il y aura trouble public si on porte atteinte à ces idées. La jurisprudence, ainsi que le fait remarquer Teitgen (2), a estimé qu'il était du devoir du maire de faire respecter cette moralité publique, en même temps que d'empêcher que la conduite de certains individus puisse provoquer des désordres extérieurs. L'article 97 de la loi municipale donne au maire le pouvoir de prendre les mesures nécessaires contre les aliénés dont l'état pourrait compromettre la morale publique.

Et les arrêts du Conseil d'Etat reconnaissent au maire le pouvoir d'assurer le bon ordre et la moralité publiques (3), le bon ordre et la décence dans les lieux publics. Un arrêt important du Conseil d'Etat du 7 novembre 1924 (Club sportif indépendant châlonnais : Sirey 1926, 3.2), qui devait juger sur la légalité d'un arrêté municipal interdisant les combats de boxe (4) sur le territoire de sa commune,

(1) cf. Monsieur Rolland : « Leçons de doctorat », p. 270.

(2) cf. Teitgen : « La police municipale », p. 30 à 36.

(3) Nous pourrions citer le cas d'une jeune femme qui avait coutume de se promener nue dans le jardin attenant à sa propriété, et qui se vit interdire cette pratique par le maire de sa commune, qui estima que la morale et l'ordre publics extérieurs de sa commune pouvaient être troublés.

(4) Nous pensons qu'il serait également possible au maire d'interdire les courses de taureaux, en s'appuyant sur l'ordre moral. Si l'interdiction d'une course de taureaux paraît justifiée en Bretagne ou dans le nord, en Espagne ou dans le sud, elle n'aurait aucune jus-

en raison du caractère brutal et parfois sauvage des exhibitions qui sont contraires à l'hygiène morale, a déclaré : « En prononçant par ces motifs qui ne peuvent être considérés comme étrangers à l'ordre public, l'interdiction dont il s'agit, le maire n'a pas fait un usage abusif de ses pouvoirs qu'il tient des lois précitées ».

On reconnaît ainsi en droit qu'il entre dans les pouvoirs de police municipale, d'une part d'assurer le respect d'un certain ordre moral, et d'autre part d'empêcher que des désordres moraux puissent avoir des répercussions extérieures. Cela ne veut pas dire encore une fois que l'état peut se transformer en moraliste mais qu'il est tenu de prendre des mesures afin qu'il ne soit pas porté atteinte à ce minimum d'idées morales dont un groupement ne pourrait se passer à une époque donnée.

Il résulte de ce que nous venons de dire qu'il est impossible de donner une définition des désordres moraux susceptibles de troubler l'ordre public. Les idées morales dont le respect s'impose sont celles du public ; or, le public n'est pas resté partout et toujours le même. Ainsi, les premiers hommes n'étaient pas troublés par des déshabillés audacieux ou des exhibitions nudistes ; au contraire, chez les peuplades sauvages qui vivent de nos jours, le fait d'être habillé provoquerait sans doute plus de dé-

tification, parce que le tempérament est différent. Les combats de coqs, qui sont au contraire autorisés dans le nord, pourraient être interdits dans d'autres régions de la France, qui ne réagiraient pas pareillement.

sordres que celui de se promener nu dans la rue.

Tout se ramène à une question de temps, — l'espace étant également du temps. Il n'est pas exact de dire qu'il existe des variations suivant les lieux, car s'il en existe entre habitants de différentes contrées, il ne peut s'agir que de variations dans le temps du degré de civilisation et d'une question de nombre.

Nous dirons donc qu'à l'heure actuelle, la tranquillité publique peut être troublée par des désordres qui se propagent non seulement par le son ; mais par la vue ou l'ouïe : exposition dans une devanture d'images lascives ; exhibition de personnes dans des poses jugées dangereuses pour la morale publique et susceptibles de troubler la tranquillité extérieure ; auditions par hauts-parleurs à l'intérieur d'une propriété privée de choses considérées comme susceptibles de porter atteinte à la moralité publique, à l'ordre public. Ce genre de manifestations se produit sans doute rarement d'ailleurs à l'intérieur des habitations, au point de troubler la tranquillité publique.

Pour que l'exposition d'écrits, que les gestes ou les paroles soient punissables, il faut qu'ils soient publics. Un arrêt (1) déclare que « ne constituent pas l'exposition dans un lieu public d'images obscènes ou contraires aux bonnes mœurs (en l'espèce un album de photographies représentant des femmes nues dans des attitudes lascives), des faits, même fréquemment réitérés, de communications individuellement faites des dites photographies soit aux

(1) Cass. crim. du 21.10.1936 ; Gaz. Trib. 18,11,36.

servantes d'un café, soit aux clients d'un établissement ». Un autre arrêt de Cassation criminelle (1) dit qu'il est fait à bon droit application de l'article 333 du Code civil, lorsqu'il est constaté que le prévenu, étant dans son automobile (2) stationnant sur la voie publique, a été trouvé et vu par un tiers dans une attitude indécente, l'acte commis dans un lieu privé ayant été aperçu à défaut de précautions suffisantes de son auteur.

Ce n'est pas à fortiori la nature de l'acte qui est répréhensible. Si l'acte garde un caractère privé, la morale peut se trouver atteinte ; mais non l'ordre public. Et il faut bien le dire, les cas de désordres produits à l'intérieur d'une habitation sont très rarement susceptibles d'attenter à l'ordre public. Il n'en serait autrement que s'il s'agissait de domiciles privés attenants à des lieux publics, à des cafés par exemple (3). L'habitation privée serait alors assimilée à un lieu public, et il n'y aurait donc aucune restriction aux droits de la police d'agir répressivement ou même préventivement afin d'empêcher la réalisation du désordre ; elle pourrait même fermer par une cloison toute communication entre le café et la demeure.

Nous n'insisterons pas sur le danger que présentent pour l'ordre public des habitations attenants à des cafés et autres lieux publics ; nous n'en mésestimons pas le danger ; mais trouvons que la pro-

(1) Cass. crim. du 19.7.1935 ; D.H., p. 528.

(2) L'automobile est une prolongation de la propriété.

(3) Il y a là une question intéressante à examiner ; mais que nous ne pouvons que mentionner, étant donné que nous sommes limités par le temps,

priété, du fait de sa destination, perd son caractère de lieu privé, que la réglementation de police qui sera établie sera soumise à d'autres principes que ceux qui concernent les rapports du public et de la propriété privée, que le législateur n'aura plus le souci de préserver cette dernière qui n'aura plus de propriété que le nom, et que la mesure de police sera la plus large qu'il soit, l'autorité administrative n'ayant pas à la restreindre pour faire respecter un droit de propriété qui n'en est plus un.

DEUXIEME PARTIE

Titre I. LE PROBLEME DU BRUIT

CHAPITRE I. APERÇU GENERAL

Le problème qui se pose consiste à déterminer dans quelle mesure un bruit ayant sa source dans une habitation est cause de désordre public. Et tout d'abord, il faut établir si par sa nature le désordre public peut trouver sa source dans une habitation. A cet égard, le temps a modifié singulièrement les conceptions. Si autrefois on jugeait que la tranquillité publique était celle des lieux publics, et que n'étaient pas susceptibles de porter atteinte à l'ordre public des troubles se produisant à l'intérieur des habitations, on estime actuellement au contraire que la tranquillité publique est non pas celle des lieux publics, mais celle du public lui-même, et qu'il suffit qu'il y ait une atteinte à la tranquillité qu'est en droit de réclamer le public, et cela quels que soient la provenance du bruit et le lieu où se trouve le public, pour que la sanction prévue par la loi municipale intervienne.

Il en est ainsi parce que la notion d'ordre public

n'est pas une notion fixe et immuable ; son contenu varie avec ce qu'y mettent les hommes. L'ordre public consiste encore en la tranquillité, la sécurité et la salubrité publiques ; mais ce qui a changé, ce sont les besoins de ces éléments de l'ordre : besoins variant en intensité dans le temps et l'espace, et également besoins nouveaux, dont certains prennent rapidement un caractère de nécessité impérieuse.

Nous avons déjà dit que la tranquillité publique est l'absence de désordres ou de bruits susceptibles d'atteindre le public, réunion de personnes indéterminées quant à leur nombre, et non individualisées. Nous laisserons de côté les bruits provenant d'activités ou de lieux extérieurs, et nous nous cantonnerons dans l'étude des bruits ayant leur source dans une habitation. Ces bruits sont très variés. Ce sont principalement : les bruits du ménage — battage des tapis, fonctionnement des appareils ménagers ; — les bruits provenant de l'activité professionnelle, exercée à l'intérieur du domicile ; et enfin, les bruits ayant leur origine dans le fait même de la vie à l'intérieur du domicile, vie dont les manifestations sont très variées : — bruits de réunions familiales, de banquets, de discussions, d'exécution d'exercices ou de morceaux de musique, d'auditions radiophoniques, de discours, sans oublier les cris et les gémissements des enfants, les disputes et les scènes de ménage, et peut-être également les bruits provenant des extériorisations de ce colères, tels que bris de vaisselle, lancement de chaises ou d'objet les plus divers.

Tous ces bruits sont réels, et se renouvellent

chaque jour, avec la même régularité. Mais s'ils sont susceptibles de rentrer dans le cadre de notre problème, c'est uniquement à la condition de troubler la tranquillité publique, et également — ce qui est très fertile en conséquences — le repos des habitants.

Les sanctions à ces atteintes trouvent leur base dans l'article 471, al. 15, du Code Pénal. Et ces atteintes sont définies dans les articles 91 et 97 de la loi de 1884, et l'article 479, al. 8, du Code Pénal. La loi de 1789 mentionnait déjà ce que c'était l'ordre public. Mais dans la loi de 1884, l'énumération n'est plus limitative ; elle dit en effet : « La police comprend **notamment**... »

Certains ont reproché le vague des formules de ces articles, où l'on peut rajouter sans cesse de nouveaux éléments ; ils ont critiqué également le vague de cette notion d'ordre public parce que, si cette notion reste indéterminée, tous les excès, les abus, ainsi que l'arbitraire, sont possibles.

Les rédacteurs de ces textes n'ont-ils pas fait au contraire preuve de sagesse et de bon sens ? Rien n'est immuable, et la vie évolue constamment ; imposer des règles rigides, des formules étroites, c'est les condamner à une mort rapide. Car les règles et les constitutions, qui sont faites pour les hommes, doivent s'adapter à l'évolution de ceux-ci. C'est ce qui explique que certaines définitions et certaines règles, posées depuis longtemps, sont encore valides. C'est le cas de l'article 97 de la loi de 1884, de l'article 544 du Code civil et, en remontant plus haut dans la hiérarchie des lois, de la constitution de 1875. Par contre, les lois ou les textes qui ne s'appliquent

qu'au présent, meurent avec ce présent ; c'est le cas de la plupart des lois actuelles, qui veulent tout définir et tout adapter à certains intérêts, et des lois telles que la Constitution de 1791 qui, élaborée avec minutie, n'a duré qu'un an. Ce phénomène n'est pas un pur effet du hasard ; mais la traduction même de la vie.

Nous ne voulons pas dire toutefois qu'il faille vivre sans lois ni droits, en prétextant que tout est incertain. Telle est à notre avis l'erreur des doctrines actuelles qui subissent profondément ce changement continu dans tout ce qui vit, désirent renverser tous les édifices qui ont jusqu'ici été bâtis pour construire, réglementer et endiguer si nécessaire les manifestations de cette vie, et veulent mettre du nouveau, sans cesse du nouveau. Mais les règles et les principes doivent exister, et seul doit varier leur contenu, qui doit s'adapter.

En disant que la notion d'ordre public administratif est indéterminée, on n'implique pas que l'on peut y faire entrer, outre la tranquillité, la sécurité et la salubrité, tout ce que l'on désire. L'ordre public, tel qu'il est défini par la loi municipale, ne comprend que ces trois éléments. Dans le domaine de la tranquillité publique, le nombre des faits passibles de contravention dépend non de la nature de ces faits, mais des réactions et des sentiments du public. Ainsi, certains bruits, certaines musiques sauvages ou barbares, qui ont dans leur pays d'origine un caractère de musique sacrée, auraient au contraire dans notre pays un effet tel que la loi de 1884, dans son article 97, et l'article 471, al. 15, du Code

pénal joueraient immédiatement contre leurs auteurs. De même, certaines sources de bruits, qui de nos jours portent atteinte à la tranquillité publique, ne la troubleront peut-être plus dans quelques années, si les progrès de la science et de la technique permettent d'arrêter les ondes qui transmettent, ou rendent ces sons perceptibles au poste émetteur seulement (à la source du bruit) et à ceux qui le désirent.

Enfin, et nous revenons au véritable problème qui se pose actuellement : on n'interdit pas les bruits qui par leur nature pourraient troubler la tranquillité publique ; mais qui ne la troublent pas en réalité. Que l'on fasse un bruit infernal chez soi, qu'importe, si personne ne l'entend, ou n'est pas susceptible en fait de l'entendre ? Ce n'est pas la nature du bruit qu'il faut considérer ; mais son extériorisation. La jurisprudence a toujours parfaitement compris ce point, comme nous le verrons tout à l'heure, en déclarant que seraient illégaux tous arrêtés qui ordonneraient la suppression de la **cause** du bruit, au lieu d'ordonner seulement la suppression de ce bruit. Ce n'est pas en effet la même chose. On laisse ainsi à l'auteur du bruit le choix des procédés pour supprimer le bruit, sans supprimer la cause. Mais il faut reconnaître que dans certains cas, supprimer le bruit obligera à supprimer la cause. C'est le cas des instruments à sons éclatants qui, même lorsqu'on prend toutes précautions, seront entendus du dehors ; il n'y aura qu'un seul moyen de supprimer le bruit : ne plus jouer de ces instruments. C'est évidemment une atteinte au droit de propriété. Mais le nombre

de cas où l'exercice du droit de propriété doit s'effacer devant le souci de la tranquillité publique est à l'heure actuelle assez restreint. Tout le monde ne joue pas de la trompette chez soi !

Avant de poursuivre, nous croyons qu'il serait utile de faire un bref rappel des textes généraux concernant la tranquillité publique.

Art 91, loi du 5.4.84. Le maire est chargé, sous la surveillance de l'administration supérieure, de la police municipale, de la police rurale, et de l'exécution des actes de l'autorité supérieure y relatifs.

Art. 97. La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté et la salubrité publiques. Elle comprend notamment le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique, telles que les rires et les disputes, accompagnés d'ameutement dans les rues, les bruits et rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants, et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique.

Art 99, mentionnant les droits du préfet.

Art. 471, al. 15, C. P. Seront punis d'amende, depuis 1 fr. jusqu'à 5 fr. inclusivement : al. 15, ceux qui auront contrevenu aux règlements faits par l'autorité administrative, et ceux qui ne se seront pas conformés aux règlements ou arrêtés publiés par l'autorité municipale.

Art. 479, al. 8. C. P. Seront punis d'une amende de 11 fr. à 16 fr., inclusivement : al. 15, les auteurs ou complices de bruits ou tapages injurieux ou nocturnes, troublant la tranquillité des habitants.

Art. 480, al. 5. C. P. Pourra, selon les circonstances, être prononcée la peine d'emprisonnement pendant 5 jours ou plus contre les auteurs ou complices de bruits ou tapages injurieux ou nocturnes.

Loi de 1884, art. 471 et 479, C. P. Tels sont les articles fondamentaux, la base de tous les textes, arrêtés et lois, de toutes les décisions jurisprudentielles en matière de tranquillité publique.

Grâce à leur généralité, ces textes ont suffi, et ils ont servi de cadre à une matière, qui s'est développée et épanouie considérablement depuis un siècle. Il est à peine besoin de souligner en effet que les bruits, ayant en majeure partie leur origine dans des découvertes mécaniques ou scientifiques, se sont développés parallèlement aux sciences qui les ont engendrés.

Dans les quelques articles que nous venons de citer, se trouvent tous les éléments qui définissent et délimitent le problème des rapports entre la propriété privée et l'intervention administrative dans le domaine qui nous intéresse : la tranquillité publique.

Reprenons en effet les termes : bon ordre, tranquillité publique, repos des habitants. Par bon ordre, on entend essentiellement non pas un ordre général, ce que le Doyen Hauriou a appelé l'état de paix opposé à l'état de guerre ; mais un élément de cet ordre : la tranquillité publique.

Qu'est-ce que la tranquillité publique ? Est-ce l'absence de troubles à l'intérieur de la cité, dans les lieux où il se fait ou peut se faire de grands rassemblements d'hommes, par exemple dans les rues et les

places publiques, les marchés et les foires, en un mot dans les lieux publics, dans les endroits où l'homme est considéré « in universo », non comme un tout ; mais comme une partie indéterminée, non individualisée d'un groupe ; où il est considéré indépendamment des liens qui le rattachent à d'autres êtres ?

Tel a. été le premier critère de la tranquillité publique ; tranquillité publique = tranquillité des lieux publics. Il y a deux vies : la vie privée, la vie publique. La vie privée est celle qui se passe à l'intérieur des habitations, et dont la police ne peut être qu'une police privée, dont les infractions ne peuvent avoir qu'une sanction familiale ou de droit privé, à l'occasion de la violation des rapports de bon voisinage qui doivent exister. La vie publique est celle des citoyens en dehors de leur domicile, celle qu'ils mènent en dehors de chez eux pour exercer une activité ou tirer un agrément ou une jouissance quelconques de la fréquentation d'autres hommes.

Tandis que les relations privées sont régies par le droit privé, les manifestations extérieures intéressent le service chargé d'assurer l'ordre de la cité, et de faire régner la paix et la tranquillité. La première police a été celle de la cité, des lieux publics, où il se formait de grands rassemblements d'hommes. La police n'intervenait que dans les manifestations de ces groupes indéterminés, pour les régler et y faire régner l'ordre. D'une part, il s'agissait d'empêcher que ces manifestations ne se produisent sur la voie publique, ne troublent la tranquillité que la police était chargée d'assurer dans les lieux publics ;

et d'autre part, d'empêcher que ces manifestations ne se produisent aussi bien à l'intérieur des habitations que dans les rues, et ne troublent cet ordre ainsi entendu. C'est seulement dans le cas où la vie intérieure de chacun troublait réellement la tranquillité de tous que la police pouvait intervenir dans cette vie intérieure. C'était l'interprétation la plus restrictive de cette notion de tranquillité publique.

On a admis ensuite que le fait de troubler la tranquillité des habitants chez eux pouvait être une atteinte à l'ordre public ; la sanction restait subordonnée au fait que l'origine du trouble n'était pas dans l'exercice légitime d'une activité professionnelle, et elle dépendait de l'heure à laquelle se produisait le trouble. Actuellement, il n'y a pas en principe de limites à l'intervention administrative, lorsque, par suite d'une activité quelconque, la tranquillité des habitants est troublée. La seule limite réside dans l'appréciation de l'importance donnée en tel lieu, à telle heure, d'une part à l'activité créatrice du bruit, et d'autre part, au souci du repos des habitants.

Si la loi a établi des sanctions distinctes pour les bruits entendus le jour et les bruits entendus la nuit, c'est justement parce qu'elle a considéré que ce n'était pas la nature du bruit qui importe ; mais l'importance du droit qui se trouve atteint par l'effet du bruit. C'est pour cette raison que nous avons cru devoir diviser cette étude sur les bruits en deux chapitres : les bruits nocturnes, et les bruits diurnes,

CHAPITRE II. BRUITS ET TAPAGES NOCTURNES

On envisage les bruits non d'après leur origine, ni même d'après leur acuité ; mais en tant qu'ils se produisent la nuit. Il faut, bien entendu, que ces bruits troublent la tranquillité des habitants, telle que nous l'avons définie précédemment. Mais on prend en considération le repos des habitants davantage pendant la nuit que pendant le jour, ce qui est tout à fait normal. Vouloir appliquer les mêmes dispositions le jour et la nuit serait proposer et amener la suppression de toutes les activités, dont certaines sont indispensables pour assurer la vie normale de la cité. Citons seulement l'exemple des usines : on ne peut songer raisonnablement à en interdire le fonctionnement le jour, sous prétexte que ce fonctionnement est la source de bruits, donc de gêne et d'atteinte au repos et à la tranquillité des habitants. Il est nécessaire de faire un dosage d'intérêts. C'est parce que l'on a estimé que le repos de tous doit être assuré obligatoirement et sans restrictions la nuit, — plus particulièrement de 22 heures à 6 heures du matin — que l'on a interdit toutes les sources, ou plus exactement toutes les manifestations extérieures des bruits. Il n'en serait autrement que si la nécessité publique — (cas de guerre par exemple) — imposait un fonctionnement continu des usines, dont l'activité serait nécessaire à la Défense du pays, et malgré que cette activité ait pour résultat de troubler le repos de tous.

Ainsi tous les bruits, quels qu'ils soient, provenant d'activités professionnelles ou non, qui se produisent la nuit et sont susceptibles de troubler la tranquillité des habitants, non seulement peuvent provoquer une intervention du maire, agissant en vertu de ses pouvoirs de police ; mais font l'objet d'une infraction caractérisée, définie, qui trouve une sanction dans l'article 479, al. 8 du Code Pénal. La formule très générale de l'intervention administrative à cet égard se trouve dans un arrêt du Conseil d'Etat du 26.7.33 (Sirey 33.3.94) : « Il appartient au maire... d'interdire pendant la nuit tout bruit de nature à troubler la tranquillité publique et le re-

Pour que le bruit soit punissable, pour qu'il y ait infraction, il faut donc qu'il se produise un bruit, que ce bruit soit entendu la nuit, et qu'il trouble la pos des habitants ».

tranquillité des habitants. La loi ne punit toutefois les bruits et tapages nocturnes que s'ils proviennent d'un fait personnel et volontaire du prévenu (arrêt du 22.10.13 ; Gaz. Pal. 1915, 466). C'est normal ; mais le pouvoir de répression en vertu de la loi municipale ne s'en trouve pas détruit pour cela ; seule change la personne qui sera l'objet de la contravention. Dans le cas d'un mineur, les parents sont responsables, et dans le cas d'un fou, celui ou ceux qui en ont la garde.

S'il s'agit de bruits produits par des animaux, et qui troublent la tranquillité des habitants, les propriétaires sont responsables. Mais on ne peut leur imposer de se débarrasser de leurs bêtes ou de les enfermer dans des lieux entièrement clos, et ce d'une

façon générale (Conseil d'Etat : 26.7.33, rapporté au Sirey 3.94). Nous voyons dans ce cas l'étendue des pouvoirs de la police. Le but de la police est atteint, si le bruit ne trouble plus la tranquillité du public. Mais l'autorité compétente ne peut imposer le moyen, pour parvenir à ce but. Imposer le moyen équivaldrait à une interdiction de faire, à une grave restriction du droit de propriété et de la liberté, restriction qui ne se justifierait pas ; et imposer le moyen, ce serait ouvrir la porte à des abus, des combinaisons plus ou moins honnêtes. Ce ne serait plus seulement un but de police ; mais un but financier qui interviendrait dans le choix du moyen.

Du moment que le bruit n'est pas entendu, qu'importe le reste à la police ? Qu'importe que les chiens soient enfermés dans des lieux entièrement clos, ou au contraire soient laissés en liberté, si, dans le dernier cas, la tranquillité publique n'est pas troublée ? Qu'importe que la possession de chiens ou autres animaux soit interdite dans un certain rayon, si la non-interdiction n'a pas pour effet de troubler la tranquillité ? D'ailleurs, même si un chien troublait la tranquillité, ce ne serait pas une raison pour imposer des restrictions à tous les propriétaires de chiens. Le but de la police serait dépassé.

La mise en demeure, adressée au propriétaire, de faire cesser le bruit, est bien suffisante. En effet, l'infraction se renouvelle chaque fois que la tranquillité est troublée, et comme chaque fois, on condamne à une nouvelle amende, il n'y a aucun doute que le propriétaire fautif ne s'empresse de trouver

le moyen propre pour ne gêner la tranquillité de personne, et éviter ainsi des frais considérables. Si le propriétaire ne trouve aucun moyen d'empêcher son chien de crier et d'être entendu, même enfermé — ce qui ne sera pas très fréquent, — il s'en débarrassera, ou bien déménagera. Mais au moins, la liberté de tous sera sauvegardée, et la sienne aussi, malgré tout. Il ne pourra se plaindre d'une atteinte injuste à son droit, si l'atteinte est générale. Aucune personne ne serait autorisée à se plaindre d'avoir à payer certains impôts, si elle se trouve dans les conditions requises pour être frappée de ces impôts.

Ce n'est pas parce qu'un fou ou un malade sera mis en demeure de prendre certaines précautions que d'autres personnes saines n'auront pas à prendre, que la liberté et l'égalité ne seront pas respectées. A situations égales, mesures égales. Ce qu'il faut, c'est que la loi soit la même pour tous ; et il n'y a pas à tenir compte si pour certains, elle est plus dure ou au contraire plus facile à appliquer. On comprend qu'il ne puisse être apporté de dérogations au principe ; car une fois entré dans cette voie, on ne pourrait plus s'arrêter, et les considérations les plus diverses se poseraient à l'esprit de ceux qui ont à faire respecter la loi. La nuit, la tranquillité publique doit être assurée, le repos des habitants doit être respecté, sans aucune exception. On ne pourrait autoriser une personne à laisser ses chiens hurler, sous prétexte qu'elle ne peut les en empêcher, ni remédier à cette situation, et que la possession de ses chiens lui est indispensable pour sa sécurité, pour son commerce

ou n'importe quel motif (1). De même, on ne pourrait autoriser un musicien à jouer de la trompette tous les soirs, ou chanter, ou jouer d'un instrument de musique particulièrement bruyant, alors qu'il n'y aurait aucun moyen de supprimer l'intensité de l'audition extérieure de cet instrument, sous prétexte que le dit musicien en fait sa profession. Et on ne pourrait laisser une personne exercer sa profession la nuit, sous prétexte que la liberté du commerce et de l'industrie doit être assurée, et qu'en vertu de la liberté du domicile chacun est libre de faire chez soit ce qui lui plaît (2).

La propriété donne certes le droit de jouir des choses de la façon la plus absolue, mais pourvu que l'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois et les règlements. Un certain ordre est indispensable à la vie d'une cité. Or le besoin qui prédomine la nuit, c'est le repos de tous. besoin d'autant plus essentiel que la vie moderne est trépidante et que le calme est nécessaire pour détendre le système nerveux. Par conséquent, ce besoin doit être satisfait,

- (1) voir arrêt du 5.4.1867, condamnant les propriétaires dont les chiens de garde troublent par leurs hurlements la tranquillité du public. Arrêt Cassation du 6.11.1925 (Justice municipale 1926.4.27) condamnant après certaines heures les responsables de tous bruits, aboiements ou hurlements répétés des chiens, lorsqu'il sont de nature à troubler la tranquillité publique.
- (2) Voir arrêt Cass. crim. du 23.11.53, concernant les professions bruyantes — chaudronnier, forgeron, maréchal ferrant — ; et également Cass. 31.3.1842 et 30.4.1875. Arrêt du Conseil d'Etat 22.3.1935, interdisant aux établissements classés industriels de troubler pendant la nuit le repos des habitants, avec obligation pour les industriels de mettre fin — par des moyens de leur choix — à ce trouble.

et la jurisprudence à cet égard est unanime à considérer que le règlement doit s'imposer avec toute sa force.

Tout bruit produit la nuit, et de nature à troubler la tranquillité des habitants, est donc répréhensible et susceptible de tomber sous le coup de l'article 479, al. 8, du Code pénal. Pour le tapage nocturne, on ne fait aucune distinction suivant l'origine et la cause du bruit. La loi réprime aussi bien les manifestations bruyantes, les divertissements qui troublent la tranquillité des voisins (Cassation du 1er mai 1863 ; Dalloz 63.3.367) que les bruits découlant de l'exercice d'un droit reconnu, de l'exercice d'une profession (1).

Tous ces arrêts montrent le champ d'action des mesures de police privée, en vue d'empêcher le tapage nocturne. On ne fait aucune distinction des bruits suivant leur source, entre ce que l'on pourrait appeler les bruits utiles et les bruits inutiles (ce qualificatif étant pris dans un sens économique). Tous les bruits sont répréhensibles, à la condition bien entendu qu'il y ait un responsable, ce qui ne veut pas dire que l'infraction ait un caractère conscient et volontaire, intentionnel de nuire à autrui. Mais lorsqu'il s'agit d'un cas fortuit, d'une force majeure — lorsque par exemple les sirènes fonctionnent

(1) Arrêt du 25 octobre 1930 ; D.H. 1930, 557, condamnant celui qui fait fonctionner à 10 heures 1/2 du soir un appareil gramophone muni d'un amplificateur, produisant un bruit tumultueux qui incommode les voisins, pour tapage nocturne.

De même, le fait de jouer aux boules pendant la nuit constitue une contravention de tapage nocturne (Cass. 14.11.1924. S. 1925).

à cause d'incendie ou de tout événement constituant un danger public ; ou lorsqu'une personne tire des coups de feu, ou pousse des cris, pour se défendre d'une autre personne, qui la menace dans sa vie ou dans ses biens ; ou encore lorsque les bruits proviennent d'événements naturels (foudre, orage, tremblement de terre) ; ou dans un cas de menace à l'ordre public (guerre, révolution, etc.) — la police n'a pas à intervenir.

La seule limite dans la répression de ces bruits se trouve dans leur extériorisation ; non dans le nombre de personnes qui les entendent ; mais dans la façon dont ces personnes sont amenées à les entendre et à en souffrir. Lorsqu'il s'agit de bruits troublant la tranquillité extérieure de la cité, il y a incontestablement tapage public, que le bruit provienne de la rue et des voies publiques, ou au contraire de l'intérieur d'une maison. Lorsqu'il s'agit de bruits troublant la tranquillité des habitants chez eux, une distinction s'impose. Si la personne atteinte par le trouble est liée par des rapports de droit avec l'instigateur du bruit, ou si elle est appelée à souffrir de ce bruit en raison de sa personnalité, il n'y a pas d'atteinte à la tranquillité publique ; mais simplement une inobservation de la règle de droit, concernant les rapports entre voisins, entre personnes liées par un contrat et par le contenu de ce contrat. Si au contraire, la personne atteinte est indéterminée et frappée par l'effet du pur hasard, par le fait qu'elle se trouve là, c'est une atteinte à la tranquillité publique, même si cette personne a été seule à souffrir du bruit. Le nombre importe peu. Certaines personnes

ont eu le tort de prendre comme critère en notre domaine le nombre de personnes atteintes par le bruit. Qu'il y ait mille personnes troublées ou qu'il n'y en ait qu'une, le bruit est répréhensible; il est bien entendu que l'on ne tient pas compte de la personnalité. Cela se comprend fort bien, car si une seule personne est troublée réellement, en dehors de tout caractère personnel, les autres membres de la société sont susceptibles de l'être également ; et si le bruit n'est pas condamné la première fois, la tranquillité de la société entière se trouve gravement atteinte.

Deux arrêts, l'un du 26 juillet 1933 du Conseil d'Etat (rapporté à la Justice municipale du 34.3.13), l'autre de Cassation criminelle du 15.12.1928 (D. H. 1929.68) donnent l'application de la règle en la matière. « Le maire peut interdire pendant la nuit sur le territoire de sa commune tout bruit de nature à troubler la tranquillité publique et le repos des habitants ». « Les bruits qui ont lieu dans l'intérieur des habitations pendant la nuit constituent des contraventions de tapage nocturne, lorsqu'ils sont entendus du dehors, et troublent la tranquillité des habitants ».

En résumé, c'est l'anonymat de la personne subissant le trouble, qui définit le caractère du désordre, et la répression de ce dernier. Selon la formule de Teitgen (1), sont considérés comme troubles publics : « Tous désordre causant un dommage à tout anonyme que le hasard ou les circonstances auront désigné ».

(1) voir Teitgen ; op. cit. p. 51.

CHAPITRE III. BRUITS DIURNES TROUBLANT LA TRANQUILLITE PUBLIQUE.

La tranquillité publique est une chose permanente, une nécessité qui doit s'imposer à tout moment.

Il ne faut pas considérer l'influence néfaste du bruit la nuit seulement, bien que ce soit alors sans doute que le bruit est le plus dangereux, puisque le but essentiel de cete période généralement entendue entre 22 heures et 6 heures est d'assurer le repos et la détente, dont le bruit est l'antithèse. Mais il ne faut pas s'arrêter là. On ne considère pas seulement dans le bruit sa nature ; nous ne devons pas dire par exemple que tout bruit provenant d'une activité professionnelle, de l'exercice de la liberté du commerce ou de l'industrie, est légitime, et que seuls peuvent être répréhensibles les bruits découlant d'une activité extra-professionnelle, bruits ayant leur raison dans le désir d'une satisfaction non inutile, mais non indispensable.

A vrai dire, on le croyait autrefois (1) ; et même maintenant, certaines jurisprudences estiment que certains bruits peuvent trouver une excuse dans leur cause, et que l'appréciation de l'atteinte à la tranquillité publique doit résulter d'une comparaison en-

- (1) Une activité n'était condamnée qu'autant que les bruits n'étant pas inhérents à cette activité étaient produits dans un désir de satisfaction personnelle, ou dans le désir d'ennuyer les voisins. Cas des boulangers pétrissant leur pain « en poussant des cris bizarres et d'affreux hurlements » (Cass. 21 novembre 1828 ; Bull. crim. n° 307).

tre deux valeurs ; d'une part, l'importance plus ou moins grande de l'activité, source du bruit, et d'autre part, l'importance du besoin de tranquillité qui doit être satisfait. Tout le monde considère que le bruit produit la nuit est le plus répréhensible puisque les intérêts auxquels il porte atteinte sont plus puissants que l'intérêt qui a fait naître le bruit, **quel qu'il soit**. Il y a près d'un siècle, la Cour de Cassation reconnaissait au maire le pouvoir d'interdire à partir de certaines heures l'exercice de professions bruyantes. C'est ce que dit l'al. 2 de l'article 97 de la loi du 5.4.84, en reconnaissant au maire le pouvoir de réprimer les bruits nocturnes, qui troublent le repos des habitants et compromettent la tranquillité publique. Mais n'est-ce pas admettre que la nature du bruit n'est pour rien dans la répression, et que la seule chose qu'on prenne en considération, ce sont ses effets ? Aucune activité n'est au-dessus de la loi, hormis les cas de force majeure, ou de nécessité nationale. Nous reconnaissons la force de la liberté du commerce et de l'industrie ; nous en sommes ardemment partisans, comme de toute liberté. Mais rien, aucun pouvoir n'est infini ; tout a une fin, une limite. La limite de chaque liberté est le respect de la liberté des autres. Dans ce cas, le principe : « Ne fais pas à autrui ce que tu ne voudrais pas qu'il te fit » est insuffisant. Pour certains hommes, bourreaux de travail, il importerait peu d'être dérangés par des bruits, des mauvaises odeurs, une atmosphère fétide, si en revanche cela leur permettrait d'agir à leur guise, de travailler et de faire travailler dans les conditions qui leur conviendraient. L'application de la maxime

kantienne aurait alors l'effet contraire de celui que nous désirons obtenir, puisque pour ces personnes, le besoin de repos, de grand air, de calme et de paix est inexistant, en comparaison de leur besoin de travail et d'action.

La liberté est le principe, à la condition que d'aucune façon, elle n'empêche l'exercice des libertés des autres. C'est une erreur de dire, comme Chateaubriand, que la police est de par sa nature même antipathique à toute liberté, puisque le but de la police est justement de protéger la liberté en général, en empêchant que la liberté de tel particulier porte atteinte à la liberté de tous ou d'un chacun indéterminé. La tranquillité publique ne peut être une atteinte, mais une sauvegarde des libertés individuelles; considérées dans leur ensemble. L'autorité qui a pour mission d'assurer le respect de la tranquillité publique peut interdire, quelles que soient leur nature, leur cause ou leur origine, tous les bruits qui ont pour effet de troubler cette tranquillité.

Mais cela va-t-il nous permettre de définir les bruits qui nous intéressent ? Ce serait illusoire. Il suffit de songer que la tranquillité publique est la résultante des idées, des coutumes, des tendances, des actions et des réactions d'un milieu donné à une époque donnée. Un bruit, qui troublait autrefois la tranquillité publique, n'est guère susceptible de la troubler de nos jours. Les professions considérées comme bruyantes il y a un siècle (chaudronnerie, tonnellerie) nous paraissent actuellement bien paisibles, et ne troublent que rarement et à peine la tranquillité, en comparaison des activités déployées

dans une grande usine. De même, un bruit qui troublera indiscutablement le repos des habitants d'une petite ville de province, n'a aucun effet sur les habitants d'une grande capitale, où les manifestations de la vie sont en avance de quelques décades sur celles des autres villes. Tout est question de temps, de milieu, d'évolution(1). Un jugement rendu le 9 janvier 1931 par le Tribunal de Simple Police de Bourg et rapporté à la Gazette du Palais du 12 mars, dont les attendus s'appuient sûr un arrêté municipal de 1855, défend « de jouer de divers instruments et plus spécialement de tout instrument bruyant ou incommode après 19 heures ». Il semble pourtant que, même à Bourg, de telles dispositions devraient être tombées en désuétude depuis longtemps ; nous voulons espérer que le sommeil des habitants de cette ville n'est pas atteint par le fait de jouer de divers instruments après 19 heures !

Il ne faut pas négliger l'importance de ce problème des bruits, et l'utilité d'amener, sinon leur suppression, du moins la diminution de leur effet sur les différentes attitudes de l'homme, sur ses heures de loisir comme ses heures de travail et sur sa santé. Le bruit, a-t-on dit (2), est aussi et surtout une question

(1) Le bruit des usines, normal dans une cité ouvrière, serait répréhensible dans une station de villégiature, par exemple. Voir Revue du Touring Club de France, nov. 1937, p. 347. « Le Touring Club de France, par l'intermédiaire du Préfet, obtint du propriétaire d'une usine dont le fonctionnement faisait entendre des bruits et sifflements stridents qui gênaient la population balnéaire d'une ville du Calvados, la cessation de ce bruit, en invoquant le souci et la nécessité que les estivants ne soient pas troublés dans leur tranquillité... »

(2) cf. Alberte Leconte : « Du bruit et de ses effets sur la vie urbaine ». (Thèse de Médecine, Paris 1930).

d'hygiène urbaine. L'homme est considéré comme une machine, machine qui comme toutes les machines, doit se reposer de temps à autre dans son fonctionnement, s'arrêter, être au point mort, et non pas sous pression, afin que les rouages de cette machine ne s'usent pas trop rapidement et ne perdent pas de leur efficacité, et qu'ainsi, dans son travail, la machine ne soit pas dans un état d'infériorité, ce qu'il faut donc, c'est supprimer tous les phénomènes qui sont de nature à porter atteinte à l'intégrité de la machine.

Parmi ceux-ci, on peut citer le logement, la lumière, le milieu, et surtout le bruit. Il n'est nullement besoin d'établir des statistiques, pour se rendre compte de ce que, dans la vie actuelle, la machine humaine a besoin de repos, et que ce repos ne doit pas être troublé alors qu'elle est inactive, pas plus d'ailleurs que dans ses périodes d'activité, c'est-à-dire pendant le jour. Nous ne sommes pas de ceux qui considèrent dans les choses uniquement leur rendement, et qui ne les apprécient qu'en tant que ce rendement et la satisfaction qu'ils en tirent leur paraissent intéressants. Les systèmes basés sur l'intensité du rendement, Bedaux et autres, sont parfaitement inhumains. Mais il est normal que l'on recherche des procédés pour améliorer les conditions de vie de l'homme, pour faciliter son travail, pour protéger sa santé et son repos.

Or, on a constaté que le bruit est un des éléments qui influent le plus sur la condition humaine. « Si dans une certaine mesure, l'adaptation au bruit est possible, elle se fait aux dépens de notre équilibre et

de notre santé, et elle ne va pas sans causer des dommages à l'organisme. Les grandes villes deviennent des centres de bruits, auxquels notre organisme n'est pas préparé. Il en résulte des troubles psychiques et des modifications psychomotrices conditionnées par des impressions physiques » (1). Dans son étude sur l'homme (2), le Dr. Carrel n'a pas caché lui non plus, combien il lui semblait que l'atmosphère dans laquelle vivent la plupart des gens à l'heure actuelle est préjudiciable à leur santé, à leur travail, et les met dans un état qui ne leur permet pas, autant qu'ils le devraient, de prendre la part de jouissance à laquelle chacun a droit.

Certains ont montré le noble rôle dévolu à l'assurance dans la vie moderne (3). Mais le rôle de l'assurance n'est-il pas parallèle à celui de la police dont le but est de permettre l'exercice normal des libertés individuelles, en assurant à tous la sécurité, la tranquillité, la salubrité ? La tranquillité publique, c'est le repos de l'esprit et du corps, le délassement des facultés, la possibilité de travailler, d'agir ou de se détendre, en un mot de vivre, dans les meilleures conditions. La tranquillité est une nécessité vitale. Il faut d'abord assurer la tranquillité dans la rue ; il existe un code de la route, qui réglemente les bruits dûs au trafic (qui, selon une enquête américaine, représentent plus d'un tiers des bruits extérieurs) ainsi que les bruits provenant des moyens de transport (métros, autobus, tramways, chemins de fer, moto-

(1) A. Leconte : op. cit. p. 14 et 26.

(2) Dr. Carrel : « L'homme, cet inconnu ».

(3) cf. C. C. Furnas : « These next hundred years ».

cyclettes). Il ne faut pas négliger non plus les bruits provenant de l'intérieur des habitations. De plus en plus, et c'est la juste contrepartie de l'emprise de la société sur l'individu, on songe à faire respecter le repos de chacun, repos entendu non comme inactivité, mais comme la possibilité d'être pleinement à son travail ou à son délassement.

On sent, dans toutes ces initiatives, le désir de faire respecter, dans la mesure du possible bien entendu, le repos de tous et de chacun. Il est clair que la tranquillité publique ne consiste plus seulement en la tranquillité extérieure de la cité; mais en celle de ses habitants. Nous ne comprenons pas comment on a pu restreindre cette notion de la tranquillité publique à celle des lieux publics. Car il ne s'agit pas seulement ici d'un phénomène qui évolue; mais d'une donnée réelle et permanente : du rôle même de l'Etat envisagé dans ses services. L'Etat n'est pas une fin en soi. Il existe simplement parce que l'on a besoin d'une organisation rendant possibles les existences individuelles, parce qu'il faut un organe régulateur, contrôleur, et parfois également créateur, pour satisfaire non un intérêt individuel et déterminé; mais la masse des intérêts individuels dans leur indétermination.

Examinons maintenant quels sont les bruits qui, produits le jour à l'intérieur des habitations, peuvent troubler la tranquillité publique. Nous allons montrer ce qui se passe pendant la journée, du matin jusqu'au soir. La vie qui se manifeste tout d'abord est la vie de ménage ; les premiers bruits entendus sont les bruits ménagers, l'activité matérielle, pour remettre

la maison en son état : balayage, battage des tapis. Il ne faut pas croire que ces bruits sont insignifiants et se limitent à l'appartement. De nos jours, le balayage ne se fait presque plus à la main, et les appareils électriques couramment employés sont loin d'être silencieux ; le bruit en est même souvent irritant. Il en est de même du battage des tapis, qui s'effectue fenêtres grandes ouvertes. Mais est-il possible d'interdire, de supprimer ces bruits ? Est-il possible au maire de prendre des arrêtés, afin que les habitants de sa commune ne battent plus leurs tapis, ne se servent plus d'appareils ménagers électriques, pour que la tranquillité et le repos de tous soient assurés ?

Certainement non. En affirmant cela, nous ne croyons pas être en contradiction avec ce que nous disions précédemment. En effet, le libre exercice de ces activités — activités ménagères et professionnelles — est aussi nécessaire à l'ordre public que la réglementation même de ces activités. Lorsqu'un but de police est ainsi en présence de l'exercice d'une liberté, et qu'il est impossible de concilier les deux sans en supprimer une, il faut rechercher le moindre mal, proposer une transaction. Il n'existe pas de principe, de règle fixe, puisque la conciliation est faite d'après l'importance respective attachée à ces deux buts, importance qui varie suivant les circonstances de temps et de lieu, et suivant les possibilités techniques (1). S'il existe des procédés qui permettent la même fin, tout en évitant les inconvénients, il n'y

(1) cf. Katel : « Les bruits provenant des machines ». La même machine peut paraître insupportable, si elle est

a pas de raison pour que ne soient pas interdites, sans restriction aucune, toutes activités qui présentent ces inconvénients. Mais s'il n'existe aucun procédé, si le libre exercice des activités ménagères et professionnelles à l'intérieur des habitations ne peut être effectué silencieusement, il ne pourra être question de supprimer, ni d'interdire de façon absolue les bruits résultant de ces activités, qui troublent, bien entendu, ou sont susceptibles de troubler, la tranquillité publique. Mais on pourra prendre toutefois des mesures pour restreindre ces activités à certaines périodes, notamment aux périodes où la tranquillité publique risque le moins d'être troublée : c'est-à-dire généralement le matin.

Les appareils ménagers pourront donc fonctionner normalement, puisque leur usage est surtout matinal. Au sujet du battage des tapis, on peut citer un arrêt de Cassation criminelle du 30.6.33 (rapporté au Dalloz Hebdomadaire, p. 432) qui déclare que : « le droit des maires et du préfet de police à Paris ne pourrait s'étendre jusqu'à l'interdiction du battage d'une façon absolue et en toutes circonstances », et que « l'interdiction ne serait légale que si elle visait seulement le cas où le bruit produit serait de nature à troubler la tranquillité publique ». C'est une question d'appréciation, par conséquent. Les mesures qui réglementent le battage ne sont pas forcément les

placée dans un endroit calme, et très acceptable dans un local ou un quartier bruyants. C'est pourquoi la jurisprudence admet logiquement une différence dans la tolérance des bruits, selon le quartier ou le bâtiment, avec des exigences plus sévères la nuit que le jour.

mêmes dans toutes les villes, et même suivant les quartiers d'une même ville (1). Dans plusieurs cas, le battage des tapis, le fonctionnement des appareils ménagers pourront faire l'objet d'une contravention. Il y a d'abord le cas où l'appareil fonctionne dans un but nuisible, avec l'intention de nuire (2). On peut alors appliquer l'article 479, al. 8 du Code Pénal (voir l'arrêt du 8 février 1929 ; Annales Justice de Paix, 1929, p. 360). Puis celui où l'appareil fonctionne, alors qu'il y aurait des procédés « relativement simples et peu coûteux » de supprimer l'effet du bruit.

En dehors de ces divers cas, il est toujours possible à l'administration de réglementer les activités en vue de protéger la tranquillité publique. Pourtant, aucune interdiction ne sera permise. La règle dans le pouvoir de police, ce n'est pas l'interdiction, qui est encore exceptionnelle, mais la réglementation.

L'on estime à juste titre que, dans la plupart des cas, l'interdiction de l'effet du bruit est suffisante, que c'est un procédé très satisfaisant puisque, tout en protégeant la tranquillité publique, elle assure la liberté, la sauvegarde des libertés individuelles. C'est au propriétaire à prendre les dispositions nécessaires, en vue de se conformer à cette interdiction. La réglementation a un autre gros avantage sur l'interdiction ou l'obligation en ce qu'elle accorde aux intéressés le choix entre plusieurs procédés et plu-

(1) voir ce que nous avons dit au sujet du zoning, de la différenciation par zones et des servitudes imposées qui varient d'une zone à l'autre (p. 14).

(2) La loi ne punit les bruits et tapages nocturnes que s'ils proviennent d'un fait volontaire et personnel du prévenu (Cass. 25.10.1913. Gaz. Pal. 1913),

sieurs solutions. Il y aurait danger en effet à laisser sur ce point un pouvoir discrétionnaire à l'autorité municipale ; lui donner la possibilité d'imposer tel ou tel moyen serait la subordonner aux puissances économiques et financières, qui lui imposeraient et ce, en raison de leur puissance, de conseiller et d'ordonner tel procédé ou dispositif.

Il est assez naturel d'ailleurs que les mesures à l'intérieur des habitations soient moins sévères que partout ailleurs. Ainsi que le dit Monsieur Hauriou : « les droits de la police administrative y sont réduits au minimum, car l'inviolabilité de la propriété privée et du domicile est très déterminée et que l'exercice des diverses libertés individuelles, à l'abri de la propriété privée et du domicile privé, se trouve par là même très garanti par la loi » (1).

Ainsi la règle, nous devrions dire l'idéal de la mesure de police, est de supprimer seulement l'effet préjudiciable à l'ordre public, tout en laissant subsister la cause. Comme nous l'avons dit, c'est une question de temps, de lieu, d'opportunité.

Cela n'est pas vrai pour les bruits ménagers uniquement. Une catégorie de bruits diurnes, qui peuvent se produire à l'intérieur des habitations et troubler la tranquillité publique, est celle qui comprend tous les bruits provenant de l'exercice d'activités professionnelles. C'est le cas du professeur de piano ou de chant, ou même de danse et de gymnastique. Nous laissons volontairement de côté les professions mécaniques bruyantes, exécutées d'ailleurs dans les usines

(1) cf. Monsieur Hauriou : « Traité de droit administratif »,

très généralement, pour nous en tenir aux activités de ceux qui propagent le son par la voix, l'instrument de musique, ou par l'appareil sonore (cas des vendeurs ou fabricants d'appareils de TSF, dont beaucoup travaillent à domicile). La liberté du commerce et de l'industrie ne permet pas à l'administration d'interdire de façon générale et absolue ces activités, sous le prétexte qu'elles sont une atteinte à la tranquillité publique. Un arrêt de la Cour de Cassation du 1er juillet 1897 donnait à l'administration de police le droit « de défendre de jouer du clairon ou de tout autre instrument bruyant, de battre la caisse le jour et la nuit sans autorisation spéciale ». Mais on accordait une autorisation, quand la demande était motivée par un besoin professionnel.

A côté de ces bruits que l'on entend à l'intérieur des habitations (bruits ménagers dans la matinée, bruits professionnels pendant la journée), il existe des bruits qui résultent de la vie intérieure elle-même, de la cohabitation, de la vie du foyer, du ménage, de la famille, bruits qu'on peut entendre le matin (nous songeons particulièrement aux cris et jeux des enfants), mais qui se manifestent surtout l'après-midi, dans la seconde partie du jour, bruits provenant de réunions, de fêtes, de disputes aussi, et parfois scènes de ménage. Nous n'aurions pas parlé de ces dernières, comme susceptibles de troubler la tranquillité publique, si nous n'avions relevé un arrêt de la Cour de Cassation du 1er mai 1863 (rapporté au Sirey 1863.1.32 et au D.P. 3.5.367) indiquant qu'il y a possibilité d'application de la loi municipale lorsque, « à l'intérieur de leur domicile, des époux ont

échangé des invectives, et par ce tapage ont troublé la tranquillité publique » (1). Les scènes de ménage sont toutefois l'exception. Les bruits qu'on entend sont plutôt ceux des réunions privées, familiales ou autres, souvent accompagnées de musique bruyante, les appareils de TSF et les gramophones étant mis à contribution de plus en plus. On peut signaler à cet égard un arrêt de Cassation du 15 décembre 1928 (D.H. 1929, 68) qui décide que le bruit résultant d'une soirée avec jazz-band donnée par un particulier à son domicile, est répréhensible lorsqu'il trouble la tranquillité publique. Au sujet des instruments de musique à sons éclatants, on peut relever en outre un arrêt du Conseil d'Etat du 10.4.1930 (D.H. 1930) : le fait de se livrer la nuit dans son domicile avec d'autres personnes à des divertissements bruyants, troublant la tranquillité publique, qui constitue contravention pour tapage nocturne (Cass. 1er mai 1863 ; D. 63.5.367), accompli le jour serait sans doute répréhensible et tombant sous le coup de l'article 97 de la loi municipale. Le maire peut empêcher de jouer du cor à moins de 100 mètres des habitations (Cassation, août 1860.

Ainsi que le fait remarquer Teitgen (2) : « Si l'article 479, al. 8, du Code Pénal interdit les tapages injurieux ou nocturnes, il appartient au maire de prohiber les bruits qui ne rentreraient pas dans les termes de cet article parce qu'ils ne seraient pas injurieux ou se produiraient pendant le jour ». Il suffit

(1) Cass. 21.7.1870 (D.P. 72.3.431.)

(2) cf. Teitgen : La Police municipale, p. 63.

que le bruit constitue une menace pour le public. Il suffit en outre (1) que la tranquillité d'une seule personne soit troublée. La liberté de réunion doit certes être respectée, surtout lorsqu'elle s'appuie sur la liberté et l'inviolabilité du domicile. Mais l'exercice de cette liberté ne doit en aucun cas dégénérer en trouble certain de la tranquillité du public. Il y aurait alors violation de la loi municipale, et également abus de droit. Le droit de police s'exerce dans ce cas à postériori ; c'est ce qu'on appelle le système répressif, par rapport au système préventif. Chacun est libre d'exercer son activité, d'user de sa liberté, telles qu'elles sont définies par les lois, règlements et coutumes, quitte à subir les conséquences d'un usage abusif de son droit, ou d'une atteinte à la liberté des autres, de ce public indéterminé dans sa nature, que la police a pour mission de préserver. « Le maire dépasserait manifestement ses pouvoirs en prohibant d'une façon générale et absolue l'usage des instruments de musique à sons éclatants à l'intérieur des habitations particulières (2). Mais le maire aura le droit d'interdire que l'usage de ces instruments ne trouble la tranquillité publique. Et lorsque la tranquillité aura été troublée, il pourra mettre en demeure le fautif de faire cesser le bruit, et le condamner à la peine fixée par l'article 479, al. 8 du Code pénal, autant de fois que l'infraction se renouvellera.

En cette matière, il nous semble que l'on joue un

(1) cf. Le Poitevin : « Simple Police », p. 314.

(2) Cass. crim. 26.4.1913 ; Bull. crim. n° 218, p. 431.

peu sur les mots. Pour sauvegarder les droits et libertés de chacun, on les proclame hautement, en disant que jamais ces activités ne pourront être interdites, mais seulement réglementées, et que si interdiction il y a, celle-ci ne peut être que générale, concerner seulement les effets de cette activité, et laisser à l'intéressé le choix des moyens. Si l'on supprimait ce choix des moyens, l'on porterait en effet atteinte à la liberté en question.

Cette règle est déjà moins vraie de nos jours, puisque dans certaines matières — notamment en ce qui concerne la salubrité publique — l'interdiction frappe directement la liberté d'agir ou d'être de la personne. Et dans la mesure où elle est vraie, où la loi laisse subsister effectivement la liberté, et accorde le choix des moyens pour que cette liberté ne porte pas atteinte à la tranquillité, elle semble bien illusoire en fait.

Actuellement, pour empêcher qu'un bruit produit à l'intérieur d'une habitation ne trouble la tranquillité publique, il n'existe guère que le moyen d'interdire l'activité qui cause le bruit, moyen qui doit être le dernier à être envisagé, et auquel on ne peut faire appel dans toutes les circonstances. Il faut restreindre la portée du son à l'habitation elle-même. Donc, en attendant qu'on ait trouvé un système rendant les matériaux isolants et arrêtant les bruits, il faut que le son soit atténué dans son intensité, et comme ce n'est pas toujours possible, que les fenêtres soient fermées. Imposer cette mesure serait imposer le moyen, donc attenter à la liberté. Mais en autorisant

le maire à sanctionner les atteintes à la tranquillité publique, on impose en fait, par un moyen détourné sans doute, la mesure que la loi belge n'a pas hésité à proclamer et imposer par règlement aux auditeurs de TSF, à savoir qu'il est interdit de faire fonctionner les appareils, fenêtres ouvertes. Et si ces fenêtres sont fermées et que malgré cela, le bruit est entendu au dehors, il n'y aura qu'un moyen, imposé par la nécessité, de ne pas troubler la tranquillité publique et le repos des habitants : interdire l'activité créatrice du bruit.

C'est surtout avec l'invention et le développement des phonographes et des appareils de TSF que le problème s'est posé ; comment empêcher que les auditions ne dépassent le foyer réceptif, et obtenir que les « vacarmistes », ainsi que les appelle de façon pittoresque Clément Vautel, sachent respecter ce principe de bon sens, que la liberté des uns doit cesser au moment où elle devient une gêne pour les autres ? Le curieux arrêt de Justice de Paix du Tribunal de Bourg, dont nous avons fait état, décide qu'il est normal « d'imposer aux appareils qui émettent les sons de façon indirecte, les mêmes obligations que celles auxquelles sont soumis les instruments de musique ».

Une ordonnance du Préfet de Police à Paris du 20.2.31 décide dans son article 3 : « sont interdits tous bruits faits à l'intérieur des propriétés ou habitations ou de leurs dépendances, tels que ceux provenant de phonos, hauts-parleurs, instruments de musique, lorsque ces bruits, compte tenu de l'heure et du lieu, sont de nature à troubler le repos ou la tran-

quillité des habitants. Il n'y a donc aucune distinction sur l'origine du bruit (émission directe ou indirecte) et aucune indication sur la nature de ce bruit. La seule chose dont on tienne compte, c'est de l'effet du bruit. Et de très nombreux arrêtés municipaux invitent leurs administrés à user de leurs instruments et appareils de façon modérée. L'article 3 d'un arrêté du maire de Lyon du 20.10.31 déclare que « les réceptions d'une émission radiophonique ne doivent pas troubler la tranquillité des habitants par l'intensité ou la puissance excessive des appareils diffuseurs ou hauts-parleurs employés » (1). Et les maires peuvent et doivent interdire l'emploi des appareils de TSF dans les immeubles si le bruit, bien que les fenêtres soient fermées, est entendu du dehors, et qu'il en résulte un trouble certain de la tranquillité publique. C'est une juste application de l'article 97 de la loi municipale.

Le droit doit tenir compte, non seulement des conditions de temps et de lieu, mais aussi de l'état d'esprit, de la nature des personnes qu'il est censé régir. Il faut avouer qu'en France, les gens sont fort égoïstes et individualistes. Pendant la belle saison, chacun aime prendre ses aises, profiter de l'air et du soleil, et en même temps, jouir de ce qu'il considère être l'exercice normal d'un droit, satisfaire son

(1) voir un avis du maire de Ville d'Avray du 16.6.37 :
« Le Maire a l'honneur de prier les possesseurs de postes de TSF de vouloir bien respecter le repos et la tranquillité de leurs voisins, en réglant leurs appareils de façon à restreindre les auditions à leur foyer, conformément à l'article 3 de l'arrêté municipal du 17.12.1932 ».

plaisir ou son désir. Or pendant cette période, les appareils de TSF, phonographes, instruments de musique fonctionnent sans cesse, dans les conditions les plus déplorables pour la tranquillité de tous, si elles sont le plus agréables pour celui qui les fait fonctionner. Car le fonctionnement s'effectuant toutes fenêtres ouvertes, le son n'a plus aucune limite, et pour peu que plusieurs personnes dans un même quartier usent de cette faculté, il y aura une symphonie des plus discordantes, qui troublera tout le quartier. Deux solutions sont possibles : soit inviter les intéressés à restreindre la puissance des ondes sonores qu'ils propagent, soit leur imposer d'user de leur appareil toutes fenêtres fermées. La seconde solution, si elle est plus pénible pour les intéressés, est sans doute la plus efficace pour assurer la tranquillité de tous et de chacun. On l'applique avec succès en Belgique, et nous souhaitons vivement qu'en France, on finisse par y arriver.

De cet examen des différents bruits diurnes et nocturnes produits à l'intérieur des habitations et troublant la tranquillité, peut-on poser quelques règles, quelques principes, résumant les rapports entre la police et la vie privée dans le domaine des bruits ? Des idées, des tendances générales, oui ; mais des principes absolus, non ; la matière dépend trop des circonstances et des conditions pour qu'on puisse en poser.

Il résulte d'abord de la définition que nous avons donnée de la tranquillité publique, celle-ci englobant non seulement la tranquillité extérieure ; mais le repos des habitants chez eux, que le bruit ne sera pris

en considération qu'à deux conditions, nécessaires mais non pas forcément suffisantes, et ceci sans exception. En premier lieu, il faut que le bruit soit entendu au dehors, ce qui ne veut pas dire simplement dans la rue, sur la voie publique ; il suffit qu'il franchisse les murs de la maison, qu'il soit susceptible d'être entendu aussi bien chez d'autres individus sans aucun rapport avec le propagateur du son, que dans les lieux publics. Et il faut en second lieu que ce bruit soit de nature à troubler la tranquillité publique (1).

Les bruits entendus ne troublent pas tous en effet la tranquillité publique : par exemple quand le bruit n'a rien d'excessif dans son intensité ou sa durée (2). Un arrêt de Cassation du 28.5.1851 (Bull. crim. N° 193) déclare que : « n'est pas punissable le fait d'avoir chanté la Marseillaise pendant le jour à sa fenêtre ». Et même lorsque le bruit produit, troublant réellement la tranquillité publique, serait normalement punissable, certains cas sont laissés à l'appréciation des juges, qui est déterminée par les circonstances de temps et de lieux, parfois aussi par la raison du bruit ; si ce bruit n'est pas entièrement excusé, du moins est-il autorisé partiellement, sous certaines conditions.

On a invoqué tout d'abord le principe de la liberté du domicile ; mais à notre avis, ce ne peut être réèlement une excuse, puisque la liberté de chacun

(1) voir ce que nous avons dit à cet égard p. 91 et s.

(2) on ne peut assimiler au tapage nocturne ou injurieux le fait de mettre au point la nuit des appareils de TSF (Simple Police : Poitiers 26.3.29 ; Revue de Radio-électricité, p. 131).

à pour limite le respect de la liberté des autres et qu'en faisant usage de la liberté de faire fonctionner chez lui des appareils sonores, ou de sa liberté de réunir chez lui des personnes pour n'importe quel motif, la liberté des autres de jouir librement de leur propriété dans le calme et la tranquillité se trouve atteinte ; il y a dans ce cas exercice anormal et abusif du droit ; donc, il n'existe pas de restriction, du fait de cette liberté, pour le pouvoir de police.

Une autre excuse est tirée de la liberté du commerce et de l'industrie, de l'exercice régulier d'une profession (1). Il y a un siècle, la prédominance était assurée à ce principe de la liberté du commerce et de l'industrie ; ce principe devait être respecté et la liberté, si elle pouvait être restreinte selon les conditions de temps et de lieu, ne pouvait être supprimée, sauf dans le cas, ainsi que nous l'avons vu dans l'arrêt de Cassation du 21 novembre 1828, où il y avait intention de nuire : « L'ouvrier ne s'est livré à un travail bruyant que dans le but de troubler le voisinage ».

Actuellement, on accorde aux règlements de police, dont le but est de faire respecter la liberté de tous de jouir paisiblement de leur intérieur, la même importance que celle attribuée à la liberté du travail. A notre avis, le point délicat du problème consiste à déterminer dans quelle mesure la liberté de l'in-

(1) Arrêt de Cassation du 18.1.31 : « il peut y avoir pour le fabricant d'appareils une nécessité de faire fonctionner ceux-ci certains soirs pour les mettre au point. Il peut y avoir une nécessité de profession, qui enlève au fait matériel, même établi et reconnu, tout caractère punissable ».

dividu devra être respectée, lorsqu'elle s'opposera à la réalisation de l'ordre public. Il n'existe aucune formule permanente, ni générale. Il faut se rappeler que le pouvoir du juge consiste à concilier les droits individuels avec le souci de la tranquillité publique ; c'est au juge à apprécier, suivant l'importance respective du besoin de tranquillité et de la liberté en jeu, (importance qu'a cette dernière, et celle qui lui est attribuée en tel endroit donné).

Nous pourrions donc nous résumer, en disant que le bruit provenant d'une activité à l'intérieur des habitations ne sera considéré comme troublant la tranquillité publique qu'autant que le public, c'est-à-dire un nombre indéfini de personnes indéterminées et non individualisées, sera atteint dans sa tranquillité, quel que soit le lieu où il se trouve. Ce trouble sera apprécié selon les circonstances de temps et de lieu, selon l'importance de la liberté ou du droit en question, l'autorité chargée de réprimer le trouble ayant le souci d'assurer l'ordre public et le respect des droits des libertés individuelles, dans une conciliation des droits de tous et des droits de chacun à user comme il l'entend de son droit de propriété et de sa liberté d'action.

TITRE II

BRUITS PARASITAIRES

Nous avons laissé de côté, jusqu'à présent, une catégorie spéciale de bruits qui, en raison de leur nature et de leur importance actuelle, méritent d'être étudiés séparément. Il s'agit de bruits inconnus jusqu'à ces derniers temps, qu'on ne pouvait nullement soupçonner, puisque leur naissance résulte de deux découvertes : l'électricité, avec toutes ses applications, et l'invention des appareils de TSF, cette dernière étant l'œuvre de ce siècle, qui a vulgarisé ses principes et ses applications tout récemment.

Le développement des appareils radiophoniques, récepteurs des ondes sonores, est continu. Ces appareils, qui transmettent et diffusent la pensée du monde entier, mettent en contact directement l'individu et le corps social ; ils sont donc appelés à jouer un rôle social de toute première importance. Il est assez curieux de comparer les statistiques dans le monde du nombre des appareils récepteurs, par conséquent des auditeurs. En raison, tant du nombre de ces auditeurs, que des répercussions sociales que peut avoir ce contact de tous et de chacun avec ce qu'on a appelé « la voix du monde », tous les peuples arrivés au stade de notre civilisation ont estimé qu'il était indispensable d'assurer la réception de ces ondes sonores, au

même titre que celle des ondes électriques ; et qu'en l'état actuel du développement de la radio, il existe, pour celui qui possède un poste, un droit à l'écoute et que, parce que c'est un droit, il faut lui donner la possibilité d'en jouir, comme de tous les droits qu'il possède (1).

Tel a été le premier pas, la reconnaissance de ce droit impliquant la nécessité d'en assurer le respect. Ce qui est droit pour l'un implique pour autrui le respect de ce droit. Dans le monde moderne, qui assure le respect de ce droit ? Ce ne peuvent être les individus, c'est une nécessité d'ordre public que les droits soient respectés. Une société ne peut vivre sans règles établies, assorties de sanctions en cas de violation de ces règles. C'est ce qui distingue le Droit de la Morale. C'est en raison de l'imperfection des individus qu'il faut un droit assorti de sanctions.

Le droit à l'écoute est une des conséquences du droit de propriété, droit de pouvoir jouir librement de ses biens et de sa personne. L'individu chez lui a le droit d'être libre dans ses activités et ses loisirs, sous la restriction de respecter les droits d'autrui. Il résulte de cela que, lorsque par son activité il gêne autrui dans l'exercice de ses droits, lui cause un préjudice ou un trouble, il se produit ou bien une sanction judiciaire, ou bien une sanction administrative.

La sanction judiciaire intervient quand le trouble

(1) cf. Teigen : « La Police municipale », p. 58 : « La tranquillité publique est celle du public et non des lieux publics. Or ne peut-on admettre qu'en l'état actuel des mœurs, la tranquillité des auditeurs radio-phoniques est un élément de la tranquillité publique ? »

est personnel, déterminé, résultant des rapports de droit ou de fait entre l'auteur du trouble et sa victime. Elle intervient par exemple dans le cas où telle personne déterminée a à se plaindre personnellement des agissements de son voisin, ou d'une personne qui lui cause un dommage, dont elle est seule à subir les conséquences, à l'occasion de l'exécution d'un contrat, ou d'un rapport de fait avec la dite personne. Ce qui caractérise cette sanction judiciaire, c'est qu'elle n'intervient que pour les rapports privés, dans lesquels sont seules en jeu la personne qui est cause du trouble et la personne qui le subit.

La sanction administrative intervient au contraire lorsque le trouble n'a plus ce caractère personnel. Sans doute est-ce à l'occasion d'un trouble qui frappe telle personne que la sanction intervient; mais ce n'est pas parce que c'est une telle personne; la qualité de la personne n'est pas prise en considération. Une personne est cause du trouble; mais celle qui le subit n'est pas une: c'est la «personne public» - Car le public, ainsi que nous l'avons vu, doit être entendu aussi bien dans les lieux privés que publics; ce n'est pas forcément un groupe de personnes réunies dans un même lieu; c'est l'individu devant l'état. Les services publics ont pour but d'assurer l'existence et la vie de ce public, donner l'instruction, la défense, la sécurité, l'ordre, non pas à tel individu caractérisé, mais aux individus, en dehors de toute considération de personnes, d'intérêts privés.

Or, il est constaté de façon très générale que les appareils moteurs électriques, dont on fait de plus en plus usage aussi bien dans les maisons que dans les

usines et dans de nombreuses professions, émettent du fait même de leur fonctionnement, des radiations qui troublent le fonctionnement normal des appareils de diffusion. Ces perturbations sont communément appelées parasites. Il existe aussi certains parasites qui ne résultent pas du fonctionnement de ces appareils électriques ; ce sont les parasites de l'atmosphère ; mais ils ne nous intéressent pas ici, car ils ne sont pas la conséquence d'une activité humaine.

Le moins que l'on puisse dire, c'est que le parasite est une gêne considérable pour le sans-filiste ; c'est son plus grand ennemi. Le trouble électrique dont souffre l'auditeur radiophonique est-il un trouble rentrant dans la catégorie des atteintes à la tranquillité publique ? Tel est le problème que nous allons étudier. Une fois que nous l'aurons résolu, nous pourrions examiner dans quelle mesure satisfaction pourra être donnée à l'auditeur. La liberté en face de laquelle se trouve le droit de l'auditeur radiophonique est très importante ; c'est celle que les tribunaux ont le plus souci de respecter : nous voulons dire la liberté du commerce et de l'industrie, la liberté d'exercer une profession, qui est bien souvent la condition du premier des droits, le droit à l'existence et à la subsistance.

CHAPITRE I. LA CAUSE DU TROUBLE RADIOPHONIQUE.

En abordant cet examen de la notion et de la nature du trouble radiophonique, nous rappellerons très brièvement, sans entrer dans la technicité, ce que sont les appareils électriques, et les effets qu'ils peuvent produire sur le fonctionnement des appareils de radiodiffusion. Tout moteur électrique, fonctionnant dans les environs d'un poste de TSF, émet des parasites et des ondes perturbatrices, qui empêchent une saine réception des ondes radioélectriques. Nous n'avons pas la compétence nécessaire — et ce ne serait d'ailleurs pas intéressant dans le cas présent — pour expliquer ce résultat. Il nous suffit de savoir qu'il n'existe pas actuellement — et qu'il est très peu probable que l'on puisse découvrir — des dispositifs protecteurs simples et efficaces, applicables aux récepteurs radioélectriques eux-mêmes, qui supprimeraient l'effet des parasites d'origine électrique, sans compromettre la qualité de l'audition. Par contre, il n'existe pas ou très peu d'appareils électriques, qui ne puissent recevoir l'application de dispositifs spéciaux, en général peu coûteux, permettant d'arrêter à l'origine la production de ces troubles parasitaires. Aussi, en cas de trouble, seront passibles de sanctions les possesseurs d'appareils ou moteurs électriques. Nous verrons par la suite ce que peuvent être ces sanctions.

Tant qu'on n'aura pas inventé ces dispositifs spéciaux, il est évident que l'on ne pourra ordonner aux propriétaires de machines électriques de ne pas

user de celles-ci, ce qui serait le seul moyen radical d'empêcher le trouble ; car cette interdiction nuirait incontestablement à la vie économique du pays. En l'absence de dispositifs spéciaux, il ne serait tout de même pas possible de laisser se produire continuellement des troubles. On réglerait l'usage de ces appareils de façon à concilier les droits en présence. Sur l'existence d'un trouble, tout le monde est d'accord : trouble qui est non seulement irritant ; mais qui empêche toute écoute normale. Ceci est grave du fait de l'utilité sociale, et des possibilités que donne cette transmission de ce qui se fait et se dit dans le monde entier.

Tout le monde s'accordant à trouver qu'on ne peut laisser sans défense l'auditeur de TSF, que par conséquent la sanction doit remonter à l'origine du trouble (l'appareil ou le moteur électrique), il reste à déterminer quelle sera la base de cette sanction. La raison de la sanction est sans doute le trouble. Mais le droit n'est pas un, et les sanctions varieront donc suivant la nature, la cause, l'objet et le but que l'on attribuera aux mesures destinées à atténuer ou supprimer le bruit. La gêne ou le trouble de ce qu'on appelle le bruit parasite est certaine. Quelles seront les raisons invoquées pour la défense contre ce bruit ? Fera-t-on état de la notion de délit ou de celle d'abus de droit, de trouble de voisinage ou de trouble de la tranquillité publique ?

CHAPITRE II. L'EFFET DU TROUBLE RADIOPHONIQUE.

Le bruit parasite est-il une atteinte
à la tranquillité publique ?

On discute de plus en plus la question de savoir si le trouble causé par les appareils électriques dans la réception des ondes radiophoniques constitue une simple gêne, ou au contraire une atteinte à la tranquillité publique. Il est indispensable de préciser la nature de ce trouble, la sanction variant en effet selon la nature de l'acte qui en est l'objet. Doctrine, jurisprudence et textes ont toujours été contradictoires à cet égard. Certains trouvent que les auditeurs ne peuvent se plaindre à qui que ce soit et en aucune façon, d'un trouble qu'ils ont après tout créé eux-mêmes en possédant un appareil de TSF, alors que rien ne les obligeait à en avoir. D'autres estiment que le trouble, pour certain qu'il soit, ne peut être l'objet que de sanctions privées. Les derniers enfin jugent que la gêne causée par les moteurs électriques, dans la réception des ondes radiophoniques, n'est pas seulement une gêne pour l'auditeur; mais une atteinte à la généralité du public. Nous allons étudier le pour et le contre dans la doctrine, la jurisprudence et les textes, arrêtés et lois.

Section I. Ceux qui nient la nécessité et la raison d'être d'une sanction.

Ils estiment que, s'il y a gêne, c'est que l'appareil radiophonique est imparfait, que nul n'est obligé de

posséder un appareil et que, connaissant cette imperfection, celui qui possède cet appareil n'a aucun droit de se plaindre. Cette conception était fort à l'honneur autrefois, ce qui se comprend très bien, quand on songe qu'à cette époque, la TSF était une invention récente et que ses premières applications, comme pour toutes choses qui viennent d'être inventées, étaient limitées à un noyau de personnes. Si trouble il y avait, il était limité à ces personnes privilégiées. La technique n'était pas entièrement au point. Comme pour toutes les sciences, on a découvert l'effet avant la cause ; et pour qu'il y ait sanction, il faut qu'il y ait également un sujet pour la recevoir.

En effet, quelles que soient la gêne et l'importance des troubles causés par les parasites, l'on ne pourra y remédier, à moins d'apporter aux appareils des perfectionnements tels, qu'ils soient insensibles aux perturbations. S'il était impossible d'apporter des perfectionnements, le trouble devrait être supporté sans se plaindre, sinon intérieurement. Nous ne doutons pas que, même si la circulation dans les rues ne pouvait se faire sans un bruit préjudiciable — ce qui est souvent le cas d'ailleurs, dans les grandes capitales — on ne pourrait cependant l'interdire. Mais, s'il existe des procédés pour atténuer et diminuer dans de sensibles proportions la gêne résultant de la circulation, seraient coupables tous ceux qui n'accepteraient pas, par négligence ou par mauvaise volonté, de faire usage de ces procédés. Si l'on parvenait à rendre les moteurs et les voitures complètement silencieux, seraient condamnables ceux

qui se serviraient de machines trépidantes et hurlantes, alors qu'au temps où il n'y avait que des machines trépidantes et hurlantes, la répression ne pouvait jouer, puisque d'une part, il n'y avait aucun moyen de faire autrement et que d'autre part, la circulation était un besoin impérieux. Tout ce qu'on pouvait faire, c'était réglementer cette circulation. Il n'existe pas à priori, nous ne dirons pas d'atteintes à la tranquillité ; mais de sanctions à ces atteintes. Le fait est ou non répréhensible, suivant le temps, donc suivant les lieux, puisque l'espace n'est que du temps en largeur.

C'est pourquoi il était légitime de penser — à une époque où les appareils de TSF étaient une innovation, où la technique ne permettait pas d'éviter les inconvénients résultant des troubles parasitaires— que s'il y avait gêne, elle était personnelle, et que puisqu'il n'y avait pas moyen de l'éviter, il fallait la supporter, et qu'il ne pouvait y avoir de sanctions. Le nombre de ceux qui supportaient ce trouble était trop restreint pour légitimer des sanctions qui n'auraient pas été en proportion avec son importance. C'est un principe de droit et de justice que la sanction soit proportionnée à la nature et à la gravité du délit (1). C'est pourquoi nous aurions approuvé les termes d'un arrêt de la Cour de Lyon du 13 juil-

- (1) Nous distinguerons tout de suite deux choses, qui reviendront souvent à l'occasion de notre travail ; d'une part, la responsabilité civile, qui pèse sur le propriétaire dont l'appareil est cause de trouble et qui peut, en raison des troubles causés, être condamné à des dommages-intérêts, à une réparation du préjudice ; d'autre part, la responsabilité pénale pour inobservation d'une mesure de police.

let 1932 (rapporté au Sirey 32.2.222), s'il avait été rendu plus tôt, à une époque où la TSF était peu répandue et la technique encore imparfaite. Voici cet arrêt : « Le commerçant qui utilise à l'entrée de son magasin une sonnerie électrique pour prévenir de l'arrivée de la clientèle, n'est pas responsable, alors que l'usage de cette sonnerie est demeuré normal et conforme à sa destination, de la gêne apportée par la dite sonnerie au fonctionnement d'un appareil de radiophonie installé dans le même immeuble » (1). En pareil cas, il n'y a pas lieu de chercher si l'adaptation par le commerçant à sa sonnerie d'un appareil ne serait pas de nature à supprimer les troubles causés par cette sonnerie dans le fonctionnement d'un appareil radiophonique. En effet, il appartient à celui qui use d'un appareil radiophonique, de l'approprier aux perturbations parasites qui peuvent l'atteindre ». Les juges estiment que l'on ne peut, sous le prétexte de protéger les auditions de TSF, interdire l'emploi d'un appareil électrique à usage domestique ou industriel nécessaire ou utile à celui qui l'emploie, et que si certains peuvent se plaindre de troubles, c'est uniquement parce qu'ils ont des appareils de TSF et qu'ils ont créé eux-mêmes, en établissant leurs postes, la situation dont ils se plaignent. Aussi ne reconnaissent-ils qu'un seul cas de responsabilité du propriétaire de l'appareil électrique : celui

(1) Il n'existe pas, et ne peut exister, de dispositifs protecteurs simples applicables aux récepteurs radioélectriques eux-mêmes, propres à supprimer l'effet des parasites d'origine électrique sans compromettre la qualité de l'audition ». (Voir : « La Radiophonie et le Droit » de Lecoq citation du Dr. Bredow, rapporté au 2e Congrès mondial de l'Energie).

où il le ferait fonctionner uniquement dans le but de nuire à autrui ou à son voisin. Un arrêt de la Cour d'Appel d'Amiens du 12.11.1932 « condamné à 200 fr. de dommages-intérêts, plus interdiction de continuer à troubler les auditions radiophoniques d'un constructeur d'appareils de TSF qui procédait chez lui à des essais d'appareils destinés à sa clientèle, ses deux voisins qui, dans le seul but de produire des perturbations électriques empêchant toute audition et toute mise au point d'appareils, faisaient fonctionner une bobine de Ruhmkoff ».

Section II. Ceux qui estiment que le trouble radio-phonique est un trouble privé.

Cette catégorie de personnes, tout en reconnaissant l'existence d'un trouble et la nécessité de faire cesser ce trouble, estiment que la justification d'une sanction ne se trouve que dans les articles du Code Civil concernant la responsabilité délictuelle et quasi-délictuelle. Ils font état, avec juste raison, de la nécessité de sanctions, de condamnations à des dommages-intérêts, d'abord parce qu'il y a un trouble réel ; et ensuite parce qu'il y a possibilité d'une sanction, puisque les moyens techniques permettent de dépister le fauteur du trouble, et par là le « sujet » de la sanction. Ils reconnaissent d'une part que les postes de TSF sont entièrement sensibles aux parasites industriels, aux bruits provenant des moteurs, sonneries, machines électriques et que les auditions peuvent en être rendue insupportables ; que d'autre part, il existe des appareils antiparasitaires suscep-

tibles d'être adjoints aux appareils électriques et que si ces appareils sont d'un prix modique, celui qui fait fonctionner une machine électrique non munie de ces dispositifs peut être condamné à des dommages-intérêts, lorsque cette machine émet des parasites troublant les auditions radiophoniques.

Si en général les auteurs ne rangent pas les troubles parasitaires dans la catégorie des troubles d'ordre privé, il n'en est pas de même de la jurisprudence qui, il faut le reconnaître et de façon presque unanime, a jugé que la sanction de ces atteintes à des droits privés se trouve dans des textes de droit privé. Selon la jurisprudence, les sans-filistes trouveront leur défense dans les articles 1382 et suivants du Code Civil. Le fondement de toute cette jurisprudence, c'est qu'il est impossible d'éliminer les troubles parasitaires qui gênent et empêchent une audition normale sur le poste lui-même. Il y a à cet égard un arrêt de la Cour d'Appel de Brunswick en Allemagne, du 11.11.1931 (1) : « les possesseurs d'appareils et de machines électriques perturbateurs affirment toujours que les troubles pourraient être évités par l'accroissement de l'énergie des émetteurs de radio-diffusion, ou par des mesures prises dans l'installation réceptrice. La Cour rejette ces affirmations, sur la base d'une argumentation technique circonstanciée ». C'est donc sur le poste électrique qui émet les radiations parasitaires que la répression doit s'effectuer, étant acquis bien entendu le fait qu'il existe des procédés simples et peu coûteux d'arrêter

(1) cf. Lecoq : « La radiophonie et le droit ».

à l'origine ces radiations perturbatrices.

Ce trouble peut être la conséquence d'une intention de nuire de la part de son auteur, ainsi que nous l'avons vu précédemment, ou d'un abus de droit, basé sur l'article 544 du Code Civil : « attendu que si l'article 544 du Code civil reconnaît au propriétaire le droit de jouir et de disposer de sa chose de la manière la plus absolue, il ne jouit de ce droit qu'à la condition de ne pas porter atteinte à la propriété d'autrui » (1) — ou de l'exercice fautif d'un droit, basé sur les articles 1382 et suivants du Code Civil (négligence ou imprudence du propriétaire de l'appareil électrique, qui ne fait pas usage du procédé antiparasitaire) (2) ; ou enfin de la garde même de l'appareil, basée sur l'article 1384 du Code Civil (3).

Si chacun peut user librement de la chose dont il est propriétaire, c'est à la condition de ne créer inutilement aucun trouble pour autrui. Et un arrêt de la Cour d'Appel de Paris du 22 janvier 1936 (Gaz. Trib. 4 mars 1936) déclare que « le propriétaire d'une

(1) Cassation 3 juin 1926 : D. P. 1927.1.217.

(2) Arrêt du Tribunal d'Arras du 30.1.1930 (S. 1930.2.84) : « Le propriétaire d'un moteur dont le fonctionnement rend impossible à un voisin la réception normale d'émissions radiophoniques est responsable des préjudices subis par ce dernier, au moins lorsque des moteurs électriquement silencieux, susceptibles de rendre le même service, existent dans le commerce, qu'aucune raison technique ne s'oppose en l'espèce à l'emploi d'un tel moteur ».

(3) Un arrêt rapporté à la Gazette du Palais 1930.1.604 déclare que : « Chacun doit prendre telles précautions nécessaires pour ne pas priver autrui des avantages et des agréments qu'il est en droit à l'heure actuelle d'attendre de la radiophonie ».

pompe à moteur électrique doit être, en vertu de l'article 1384, al. 1 du Code Civil, comme ayant la garde juridique de sa machine, déclaré responsable des troubles causés par ses émissions parasites aux auditions radiophoniques d'un propriétaire voisin. Et sa responsabilité est également engagée, en vertu de l'article 1382 du Code Civil, si en pleine connaissance de cause, il s'est abstenu de remplacer le moteur, conformément à l'avis de l'expert commis, et de prendre les précautions nécessaires pour faire cesser les inconvénients signalés ». Enfin, la jurisprudence, après avoir appuyé ses décisions sur la faute avec l'intention de nuire, sur l'abus de droit (article 544), sur le fait même de la garde (articles 1382 et suivants) fait état la plupart du temps du trouble excédant la mesure ordinaire de trouble de voisinage : « gêne et inconvénients, excédant largement la mesure ordinaire des obligations de voisinage, qui consistent dans le fait d'un commerçant en appareils de TSF dont le commerce se trouve arrêté, l'audition étant rendue impossible par les radiations émises par une enseigne lumineuse au néon ». Citons en dernier lieu un arrêt du Tribunal de Commerce de la Seine du 14.11.1933 (Sirey 34.2.23) : « le commerçant qui a fait installer au-dessus de son magasin une enseigne lumineuse rouge au néon, sans un dispositif suffisant pour faire cesser les bruits parasites émis par cette enseigne, est pécuniairement responsable du trouble ainsi apporté à la jouissance d'un appareil de TSF, appartenant à un laboratoire du même immeuble ».

Toute cette jurisprudence nous montre l'impor-

tance donnée aux auditions radiophoniques, en déclarant sans excuse quiconque fait fonctionner un appareil électrique, cause de troubles parasites, et en mettant le propriétaire de cet appareil en demeure de faire cesser le trouble. La seule justification prise en considération par la jurisprudence est l'état de la technique, ce qui montre bien le souci de nos juges de rendre leurs décisions « actuelles », et appuyées sur des motifs et considérants qui tiennent compte de la vie, de l'évolution du monde. « Le conflit juridique trouve ainsi sa solution dans le domaine de la technique » (1), puisque la sanction dépend non pas de la qualité du propriétaire dont la machine est perturbatrice, ou de l'auditeur dont l'appareil est perturbé ; mais du fait qu'il existe ou non des procédés techniques permettant d'arrêter ces ondes parasites, procédés peu coûteux, et ne modifiant nullement l'usage et la qualité de l'appareil électrique.

S'il n'existe pas de procédé, ou que le coût de son application soit hors de proportion avec la valeur de l'appareil électrique, l'usage et le fonctionnement de l'appareil électrique ne pourront être interdits ou

(1) voir arrêt de la Cour de Lyon du 13.7.1932 (S.1932.2.222). Cet arrêt a été cassé par Cassation du 29.5.37 : « attendu que l'exercice du droit de propriété devient générateur de responsabilité, lorsqu'un trouble résultant pour autrui, le propriétaire s'oppose à ce qu'il soit porté remède, alors même qu'il n'en résulterait aucune atteinte à l'usage normal de son droit... L'on ne saurait refuser à faire droit à une demande d'expertise à l'effet de rechercher les moyens de faire cesser le trouble dont se plaint un voisin ». (TSF Revue, juin 1937, p. 16).

ne le seront qu'à certaines heures, dans certaines conditions ; on pourra dans ce cas avoir égard aux qualités des personnes, — du propriétaire et de l'auditeur, — pour déterminer la transaction qui devra être prise. Si l'auditeur (1) est obligé d'avoir un poste dans l'intérêt de son commerce, nul doute que les mesures prises contre le propriétaire dont l'appareil émet des parasites, alors même qu'il n'existe aucun procédé pour les éliminer, seraient plus restrictives, plus sévères, que si le plaignant est un simple particulier, qui fait marcher son poste pour son bon plaisir.

Section III. Ceux qui estiment que le trouble radio-phonique est une atteinte à la tranquillité publique.

Nous arrivons à ceux qui estiment que le trouble parasitaire est un trouble actuel et certain, que ce trouble doit être réprimé, que les juges judiciaires ont eu parfaitement raison d'appuyer leur décision en se basant sur ce que le trouble est une violation des articles 1382 et suivants du Code Civil ; mais que ce fait n'empêche pas que le trouble peut être envisagé comme une atteinte à la tranquillité publique, et que la répression sera encore plus sûre, tout en étant fondée en droit, si l'on donne à l'autorité municipale, agissant en vertu de ses pouvoirs de police, le droit d'intervenir. Elle sera plus sûre également

(1) Jalaguier : « Situation juridique de l'auditeur de radiophonie », p. 61.

parce que la mesure administrative est de par sa nature même gratuite, que les plaignants auront dès lors tout intérêt à s'adresser au maire pour faire cesser le trouble, puisqu'il ne leur en coûtera rien, et que satisfaction leur sera donnée plus rapidement (1). Que l'on songe à l'arrêt de la Cour d'Appel de Lyon du 13 juillet 1932, qui juge un fait qui s'est produit sans doute en 1931. Cet arrêt déboute un auditeur dans sa demande de faire cesser le trouble provenant d'une sonnerie électrique. Cet auditeur aurait dû attendre l'année 1937, lorsqu'un arrêt de Cassation a cassé l'arrêt de la Cour d'Appel, pour obtenir satisfaction ! Voyons donc quelle est l'attitude de la doctrine, de la jurisprudence et du législateur, devant le trouble envisagé comme une atteinte à l'ordre public.

(1) **La doctrine.** La doctrine, contrairement à la jurisprudence, est assez unanime à estimer que le trouble parasitaire est à l'heure actuelle un trouble d'ordre public. Sans doute la jurisprudence a-t-elle jugé que, puisqu'elle trouvait dans les textes de droit privé des raisons et des moyens suffisants pour protéger les sans-filistes, il était inutile de chercher

(1) Sans doute le tribunal de simple police n'accordera pas de dommages-intérêts à celui qui se plaindra ; il se prononcera seulement sur le fait de violation de l'arrêté municipal. Le particulier gardera toujours la possibilité de réclamer devant les juges civils des dommages-intérêts pour le préjudice subi. Mais il est évident que si l'interdiction de produire un trouble est prononcée par arrêté municipal, son effet étant immédiat, il n'y aura pas de préjudice pour celui qui subit le trouble ; il n'aura donc pas à engager les frais d'un procès.

d'autres solutions. Quoi qu'il en soit, de nombreux auteurs ont montré ou essayé de montrer, faisant ainsi une nouvelle application du principe de la relativité, que l'importance du développement de la radio avait transformé en problème d'ordre public le souci d'assurer de saines émissions tout en sauvegardant les droits acquis. Les auteurs, sollicités par ceux dont le devoir était d'assurer l'ordre public et la paix intérieure, furent ainsi les premiers à se prononcer. Nous nous bornerons à reproduire les passages les plus significatifs, les plus motivés.

Monsieur Mellet, avocat à la Cour de Cassation, dit (1) ; « Assurément si la radiophonie ne permettait que l'audition de musique ou de conférences littéraires, n'avait en réalité d'autre but que de distraire agréablement les auditeurs de TSF, les arrêtés des maires contre les parasites n'auraient aucune force obligatoire. L'atteinte qu'ils portent aux droits de tout citoyen d'utiliser tel instrument qui lui convient ne serait pas commandée par l'intérêt général. Mais les applications de la radiophonie ont depuis sa découverte reçu une extension considérable. La radiophonie est aujourd'hui utilisée pour la conduite et la direction des avions, des bateaux, pour la diffusion des prévisions météorologiques, pour la propagande française à l'étranger, aux colonies ; elle est également employée par les docteurs ayant besoin de sérum dans des cas urgents, par des parents qui donnent le signalement d'enfants égarés. Bref, son champ d'application est immense. Elle est utile à la

(1) voir Revue de Radio-électricité, mars 1932, p. 67.

généralité des individus, indispensable à un grand nombre et à certains services publics. L'intérêt général exige que les émissions puissent être entendues et entendues clairement... Le droit de transmettre la pensée à travers l'espace à des multitudes d'auditeurs, le droit de ces derniers d'entendre ce qui leur est transmis, est un droit absolu sous la sauvegarde de l'ordre public ».

Voici la consultation de Monsieur Appleton au maire de Lyon (1) : « J'estime que lorsque les parasites gênants se seront révélés, l'administration aura le droit de prescrire aux auteurs volontaires ou involontaires de ces troubles parasitaires les précautions à exercer pour les éviter et, au cas où ils ne s'y conformeraient pas, de les poursuivre. Elle pourra également prendre d'office, en cas d'urgence et de troubles graves, les précautions nécessaires, aux frais des contrevenants ».

Nous pourrions encore citer l'opinion de Monsieur Petitcuénot (2), Procureur général à la Cour de Besançon : « Supposons que ces parasites émis par les moteurs électriques, au lieu de troubler les ondes transmises par TSF, troublent les ondes lumineuses émises par les lampes électriques. Croit-on qu'un seul maire hésiterait à réglementer l'emploi des moteurs, afin que les particuliers puissent recevoir la lumière qui leur est due ? Eh bien, ici, c'est la même chose : le droit de ces derniers d'entendre ce qui leur est transmis est un droit absolu, sous les

(1) Radiomagazine : mai 1932.

(2) voir Revue de Radioélectricité ; mars 1932, p. 67.

réserves prévues par la loi pour la sauvergarde de l'ordre public ».

Enfin, voici ce que pense Teitgen (1) : « On a soutenu que les arrêtés de police étaient entachés d'excès de pouvoir, pour ce motif que les auditions radiophoniques ne constituaient pas une atteinte à la tranquillité publique, définie par l'article 97. Il était impossible, disait-on, « de faire rentrer dans la notion de police telle qu'elle est entendue par la jurisprudence, la réglementation d'appareils exclusivement employés par des particuliers dans des lieux privés et qui ne troublent en aucune manière la tranquillité des lieux publics » (Monsieur B. Auger, cité dans la Semaine Juridique 1931, p. 108). Cet argument ne semble pas convaincant. La tranquillité publique est celle du public, et non pas celles des lieux publics ; or ne peut-on pas admettre qu'en l'état actuel des mœurs, la tranquillité des auditeurs radiophoniques est un élément de la tranquillité générale ? »

(2) **Les arrêtés municipaux.** Les arguments de tous ces juristes, comme nous le voyons, sont autant de fait que de droit. Ils ont déterminé le contenu des arrêtés municipaux ; mais ne semblent pas avoir convaincu les juges qui ont annulé ces arrêtés. De très nombreux arrêtés municipaux ont été pris en effet à la demande de leurs administrés, auditeurs de TSF, par les maires qui avaient pris conseil auprès des juristes tels que ceux que nous avons cités. Nous reproduirons au hasard un de ces arrêtés, un des pré-

(1) cf. La Police Municipale ; p. 58.

miers, celui du maire de Lyon, établi après consultation préalable de Monsieur Appleton :

Le Maire : vue la loi du 5 avril 1884.

vus les articles 471, al. 15 et 479, al. 8.C.P.

« Considérant les progrès et les vulgarisations actuelles de la radiophonie. Considérant qu'au point de vue technique, il apparaît possible en général d'éliminer les parasites au moyen de filtres condensateurs simples et peu coûteux, placés judicieusement sur les appareils perturbateurs... décrète :

Art. 1. Sur le territoire de la ville de Lyon, les appareils électriques industriels, commerciaux ou domestiques, les moteurs, les ustensiles électriques, les enseignes lumineuses intermittentes, les appareils électromédicaux, groupes électrogènes, ascenseurs, les bruits d'appareils de charge et de cinéma, etc... installés ou à installer, doivent être pourvus de dispositifs spéciaux appropriés, supprimant toute radiation d'oscillation électrique.. Les détenteurs d'aspirateurs électriques, difficiles à dériver à la terre, en raison de leur mobilité, ne devront faire fonctionner ces appareils que le matin avant midi...

Art. 4. Les infractions au présent arrêté, contre les parasites qui troublent les auditions radiophoniques seront constatées par procès-verbal et poursuivies devant le Tribunal de police, pour application des peines prévues à l'article 471, al. 15 du Code pénal ».

La jurisprudence n'a pas suivi la doctrine, et a déclaré inapplicables les arrêtés pris par les maires.

(3) **La jurisprudence.** Un arrêt de Cassation Civile du 10 décembre 1935 (Gaz. Trib. 7.2.36) déclare : « Est

illégal et par suite ne comporte aucune sanction pénale, l'arrêté municipal étranger au maintien du bon ordre, de la sécurité et de la salubrité publiques qui, pour éviter la production de courants parasites troublant les émissions radiophoniques, mais non la tranquillité publique, et ne causant ainsi qu'une simple gêne aux détenteurs d'appareils de TSF, oblige tous les possesseurs des dits appareils existants ou à installer, à les munir de dispositifs spéciaux supprimant toute radiation d'oscillations électriques, soit par radiation directe, soit par propagation le long des fils conducteurs ». Un autre arrêt de Cassation criminelle du 28.12.1931 (Gaz. Pal. 1932.1.58) déclare : « Ne comporte pas de sanctions pénales un arrêté municipal prescrivant dans l'intérêt des auditeurs de radiodiffusion des dispositifs protecteurs contre des troubles qui ne sont qu'une simple gêne et ne portent pas atteinte à la tranquillité publique » (1).

En somme, ces décisions s'expliquent parce que la jurisprudence a vraiment peine à comprendre que le fait qu'un habitant soit troublé individuellement, à son domicile, puisse être une atteinte à l'ordre

- (1) Le Conseil d'Etat s'est prononcé dans le même sens (voir arrêt Tramways du Var du 9 janvier 1935, cité dans le n° du 27 janvier 1935 de « Radiomagazine ». A propos du dit arrêt, M. Homberg écrit dans le n° de juillet-août 1936 de « TSF Revue », p. 6 : « Le Conseil d'Etat considère que la production de courants parasites ne constituait pour les détenteurs d'appareils électriques qu'une simple gêne ne permettant pas aux maires d'intervenir, comme chargés de veiller au maintien de la tranquillité publique. On ne pouvait donc par voie d'arrêtés municipaux prescrire la mise en service, par les producteurs ou usagers d'énergie électrique, de dispositifs de protection contre les parasites ».

public. C'est la raison pour laquelle elle a déclaré inapplicables les arrêtés municipaux. Un arrêt de Cassation Criminelle déclare (1) : « L'objet de la police municipale est d'assurer la tranquillité publique. La jurisprudence en déduit que toutes les fois que les arrêtés de police tendent à assurer non plus la tranquillité publique, mais la tranquillité privée de tel ou tel citoyen, ils sont entachés d'excès de pouvoir, puisqu'il appartient au simple citoyen dont la tranquillité privée est troublée d'agir par une action en dommages et intérêts, devant les tribunaux judiciaires, contre l'auteur d'un trouble, et de se faire ainsi lui-même justice, sans pouvoir appeler au secours l'autorité municipale ».

Mais cela ne résoud rien, tant qu'on n'aura pas déterminé le moyen de reconnaître qu'on est en présence non d'un trouble de la tranquillité privée; mais d'un trouble de la tranquillité publique. Nous répondrons tout à l'heure à ce problème. Pour le moment, bornons-nous à constater que la jurisprudence a refusé en général de considérer que le trouble parasitaire pouvait être autre chose qu'un trouble d'ordre privé, jusqu'au moment où le législateur intervint.

(4) **La loi.** La loi de finances du 31 mai 1933 reconnaît à la radiodiffusion le caractère d'un service public. Elle déclare dans son :

Art. 114. « Dans un délai de six mois... un décret interviendra pour fixer les obligations auxquelles seront tenus tous les constructeurs, exploitants, revendeurs et détenteurs d'installations ou d'appareils électri-

(1) Arrêt de la Cour de Cassation du 28,12,1935 (DH 1935, p. 70),

ques, pour éviter que le fonctionnement des dits appareils ne soit susceptible de troubler les réceptions radiophoniques. Les contraventions au dit décret entraîneront l'application d'une amende de 10 fr. à 50 fr. en principal.»

Décret 1er Décembre 1933 ; Art. 3. Les exploitants ou détenteurs d'installations électriques doivent veiller à ce que ces installations ou appareils soient constamment munis d'un dispositif de protection en bon état d'entretien. **Art. 4.** Pourront être dispensés du dispositif de protection, des installations créant des effets perturbateurs inférieurs à ceux déterminés par le Ministre des PTT, celles pour lesquelles l'adjonction d'un dispositif entraînerait des obligations hors de proportion avec l'importance de l'installation de l'appareil. Il y a également dispense quand il n'existe pas de dispositif spécial. Dispenses d'adjonction, par voie de mesures générales ou spéciales, aux installations dont les exploitants ou détenteurs s'engagent à n'en user que dans des conditions d'heures, de durée ou de lieu qui seront reconnues ne pouvoir troubler la réception des émissions radiophoniques. **Art. 7.** Infraction constatée par agents assermentés de l'Administration des PTT, désignés par le Ministre.

Arrêtés 30 et 31 mars 1934, approuvant les listes d'installations et d'appareils électriques dispensés de l'adjonction de dispositifs de protection, les listes de ceux devant en être munis, et fixant les obligations auxquelles sont tenus constructeurs, exploitants, revendeurs et détenteurs d'installations ou d'appareils électriques.

L'intervention du législateur était réclamée depuis longtemps déjà. Le résultat de l'article 114 de la loi du 31 mai 1933 et du décret du 1^{er} décembre 1933 consiste en la création d'un nouveau délit : celui de troubler les auditions radiophoniques par l'émission d'ondes parasites, sanctionné par des pénalités (amendes de 10 à 50 fr. en principal), le délit se trouvant constitué dès lors que le trouble excède un certain degré, que l'appareil électrique figure parmi ceux qui doivent être munis d'un dispositif spécial, et constaté par des agents assermentés de l'Administration des PTT, désignés par le Ministre.

(1) Le décret du 1^{er} décembre 1933 est une réglementation de police intérieure d'un service public. « Pour permettre au service public de la radiodiffusion de fonctionner dans les limites normales, l'autorité administrative — en l'occurrence l'Administration des PTT — sanctionne d'une manière préventive le développement des activités individuelles nuisibles à la radiophonie » (2).

- (1) cf. Jacques Isoré : « Nouvelle réglementation des perturbations radioélectriques », p. 92. « La réglementation actuelle est la conséquence de la crise économique ainsi que du désir de voir l'état prendre la haute main sur la radiodiffusion... La loi du 31 mai 1933, dans son article 114, établit une redevance sur les postes récepteurs, et pose les bases d'une réglementation protectrice des auditeurs ».
- (2) voir Jalaguier : « Situation juridique de l'auditeur de radiophonie », p. 145.

CHAPITRE III. ESSAI POUR ETABLIR QUE LE BRUIT PARASITAIRE TROUBLE LA TRAN- QUILLITE PUBLIQUE.

Que faut-il penser de cette situation ? D'un côté, en montrant l'importance du rôle de la radiodiffusion (importance due à la qualité des auditions, aussi bien qu'au nombre des auditeurs), en faisant état des possibilités techniques qui permettent d'empêcher le trouble sans grands frais dans la répression, et en s'appuyant sur une certaine notion de la tranquillité publique, on parle d'atteinte à la tranquillité publique. De l'autre, on nie, soit qu'il y ait réellement un trouble susceptible de susciter une plainte quelconque, soit que la plainte puisse avoir un caractère public, car ce qui est troublé, c'est la tranquillité privée.

Comme la loi est intervenue, notre rôle pourrait sembler être terminé ; mais il n'en est rien. Il est important de donner une définition satisfaisante de la tranquillité publique et d'examiner si, comme l'ont soutenu la plupart des auteurs, les textes législatifs enlèvent tout pouvoir aux autorités municipales chargées, ne l'oublions pas, d'assurer la tranquillité, la sécurité, la salubrité. S'il s'agit d'un trouble de la tranquillité publique, nous ne voyons pas pourquoi le maire ne garderait pas la possibilité d'intervenir. La loi de 1902 et même les décrets-lois de 1935 n'ont pas enlevé au maire le droit d'intervenir dans le maintien de la santé publique, en vertu de la loi de 1884. Et si les dispositions de l'article 114 de la loi de 1933 et le décret du 1er décembre 1933 ne sont pas

des mesures de police, à plus forte raison, ne peut-on refuser au maire le droit d'agir en vertu de ses pouvoirs de police.

Section I. Critique des autres théories

Nous repoussons tout d'abord les théories qui estiment qu'il ne peut y avoir de sanctions, de quelque sorte qu'elles soient, étant donné que la gêne provoquée par les parasites n'est pas en proportion avec les sanctions proposées. Il faut vivre avec le présent, et non dans le passé. Actuellement, le rôle de la TSF est primordial, à tel point que certains états ont voulu se l'approprier, en supprimant la liberté d'émission. C'est reconnaître le rôle social éminent qu'elle est appelée à jouer, puisque l'on juge qu'elle est susceptible de troubler les esprits, de les amener à épouser des opinions, à suivre des tendances, à se cultiver dans un sens qui peut paraître bon aux uns, et dangereux aux autres, en ce qui concerne l'ordre public qu'est chargé d'assurer et de faire respecter l'état, et la liberté de l'individu.

La TSF est certes une armée puissante. L'émission intéresse au plus haut point l'ordre public. L'état chargé de préserver cet ordre doit empêcher, et pouvoir empêcher, l'émission de toutes idées, pensées, manifestations nuisibles et subversives. La réception l'intéresse évidemment aussi, car quiconque émet une idée a intérêt à ce que cette idée ou cette opinion puisse être entendue. Et il faut prendre ce fait d'autant plus en considération que, d'après les statistiques, on assiste dans tous les pays à une montée

foudroyante du nombre de personnes qui reçoivent les ondes radiophoniques.

En Allemagne, en Angleterre, le nombre des auditeurs dépasse 8 millions d'individus. En Belgique, le 31 juillet 1937, il y avait 967.789 auditeurs, au lieu de 743.956 en 1935. En France, dans le même laps de temps, le nombre est passé d'environ 3 millions à 3.759.690 le 31.12.1936, et à 3.970.345 le 31.7.1937. Ce sont des chiffres impressionnants, qui dépassent le nombre de ceux qui possèdent des voitures, et qui égale sans doute le nombre de ceux qui reçoivent la lumière électrique.

Or, il est d'ordre public que les possesseurs de voitures automobiles aient la possibilité matérielle de s'en servir, qu'il y ait des routes spéciales à cet usage, que celles-ci soient tenues en bon état. C'est un service public que l'entretien des routes, parce qu'il s'agit d'une nécessité vitale, et que si une personne subit un trouble du fait du mauvais fonctionnement de ce service, tout le public se trouve frappé en elle. C'est tellement vrai que l'administration chargée de l'entretien des routes est responsable du dommage subi par un particulier, du fait de l'état défectueux de la chaussée. Pourtant, personne n'est obligé d'avoir une voiture.

De même, il ne fait aucun doute que l'administration chargée d'assurer le service de l'électricité serait responsable par suite d'une réception défectueuse des ondes électriques. Tout cela nous amène à penser qu'une mauvaise réception des ondes radio-électriques, qui sont pour ceux qui les reçoivent une nécessité, implique la reconnaissance de sanctions

rendues possibles par les progrès de la technique.

Nous sommes confirmés dans cette opinion par le fait que l'état reconnaît que c'est une mesure d'ordre public que d'assurer une audition normale, et qu'il a le droit de prendre des mesures dans ce but. « L'état a le droit d'intervention, d'abord pour le maintien de sa propre conservation, pour la sauvegarde des intérêts généraux et de l'ordre public... En raison même des conditions techniques de la radio-diffusion, la limitation du nombre des postes émetteurs et leur réglementation sont nécessaires pour éviter qu'une trop grande multiplicité et un voisinage excessif rendent pratiquement impossible la réception des ondes émises. Et l'état peut seul assurer cette réglementation » (1).

Par analogie, les machines électriques, qui par leur fonctionnement émettent des parasites nuisant à l'audition des postes de TSF, doivent être réglementées comme les postes émetteurs eux-mêmes, qui par leur nombre risquent de troubler la réceptivité des ondes radiophoniques. Nous pouvons donc poser dès à présent comme premier principe, que le trouble parasite doit, en raison de ses conséquences non pas possibles, mais certaines, être arrêté à son origine, c'est-à-dire dès l'organe qui l'émet. L'état ayant décidé qu'il a le devoir d'intervenir dans les répressions du trouble, il s'agit de savoir si les mesures qu'il a prises à cet effet sont des mesures de police, mesures prises spécialement en vue d'assurer la

(1) voir Supplément au Répertoire Dalloz (tome III, p. 40).

tranquillité publique, telle qu'elle est définie par les textes (loi de 1884).

Examen de la loi. Son but. La loi du 31 mai 1933 dans son article 114 a créé un nouveau délit : le délit du trouble aux réceptions radiophoniques. Les possesseurs d'appareils électriques sont obligés de les munir de dispositifs de protection, sous peine d'être condamnés à des amendes relativement importantes. Il est à remarquer que les juges sont prudents, en ce sens qu'ils refusent parfois de prononcer des condamnations, lorsque le dispositif de protection paraît trop onéreux (1). Ceci est peut-être excessif dans la timidité, et l'on pourrait prendre dans de pareils cas une solution intermédiaire, comme par exemple de faire partager les frais de l'installation antiparasitaire entre le perturbateur et le perturbé.

La base de la répression se trouve dans l'article 114 de la loi du 31 mai et les décrets subséquents. Un arrêt du Tribunal de Besançon du 12.3.37 déclarer (2) : « Attendu que les prévenus sont poursuivis pour avoir installé dans leur magasin à Besançon un moteur et un commutateur électriques, sans les avoir munis de dispositif antiparasitaire. Attendu que ces faits sont établis à leur encontre et constituent le délit prévu et puni par l'article 4 de l'arrêté du 31.3.34, par l'article 114 de la loi du 31.5.33

(1) voir décret du 1.12.1933 : « quand les dispositifs à employer seront trop onéreux, les perturbateurs seront dispensés de les appliquer et on ne peut obliger un perturbateur à faire de gros frais de dispositif, dont le prix est presque égal à celui des machines qui doivent être anti-parasitaires ». (TSF Revue ; nov. 1936, p. 7).

(2) TSF Revue, mai 1937, p. 9.

et par l'article 1 du décret du 1.12.33... ils sont condamnés à 5 fr. d'amende ».

Le décret du 1^{er} décembre, qui pose en principe que tout appareil ou installation électrique doit être muni d'un dispositif de protection en bon état d'entretien, dispense de ces dispositifs les installations créant des effets perturbateurs inférieurs à ceux fixés comme un maximum tolérable. En outre, l'article 4 de l'arrêté du 31 mars 1934 dispense d'un dispositif le détenteur d'appareils qui s'engage à n'en user que dans des conditions d'heure, de durée ou de lieu, qui seront reconnues ne pouvoir troubler les émissions radiophoniques. Ceci s'applique à certains appareils, tels que les appareils ménagers, qui fonctionnent entre 8 h. 1/2 et 11 h. 1/2 du matin. On pourrait faire bénéficier de ces dispositions certains **appareils électriques des services publics**.

Telles sont les tendances du législateur. Mais dans quel but le législateur est-il intervenu ? Est-ce pour assurer le fonctionnement d'un service public ? Est-ce pour satisfaire un but de police ? C'est là le point capital. Et c'est parce que ces notions de service public, de police ont été mal comprises ou confondues, qu'on a mal résolu le problème.

Selon la définition très complète de Monsieur Rolland (1) : « Le service public est une entreprise qui, sous la haute direction des gouvernants, est destinée à satisfaire à des besoins collectifs du public, à défendre l'initiative privée, et qui fonctionne normalement sous un régime juridique spécial, par des

(1) cf. Monsieur Rolland : « Droit administratif » : Leçons de Doctorat, p. 173.

procédés juridiques spéciaux ». Le service public est donc une entreprise d'intérêt général et il y a obligation pour les gouvernants de pourvoir au bien commun. Le service public ne naît pas spontanément. Avant que l'état estime qu'il est de son devoir de créer telle entreprise en service public, il se passe souvent bien des années. Monsieur Rolland cite le cas des transports de correspondance (1), qui est précisément une de ces tâches que les gouvernements n'ont assurée qu'après une période assez longue et à une date relativement récente, et dont le caractère d'entreprise est d'intérêt général.

L'état a certes mis moins de temps pour estimer que le service de la radiodiffusion présente un caractère d'intérêt très général. Le Service des Postes est pourtant de première importance ; mais l'état semble avoir estimé plus important encore le service de la radiodiffusion, ce qui est normal, si l'on songe que la radio est un « transport » non seulement tellement plus varié, mais plus rapide, plus général. Nous avons un exemple récent et très caractéristique du rôle de la radio dans la vie moderne, la radio devenant plus nécessaire, plus indispensable que le journal et les nouvelles par la poste. Lors de la dernière crise ministérielle (2), après quatre jours d'incertitude angoissante, après les essais de formation de ministères infructueux de Messieurs Bonnet et Léon Blum, et l'acceptation de principe de Monsieur Chau-

(1) Le monopole postal remonte à des arrêts du Conseil d'Etat du 18 juin et du 29 novembre 1861 (Monsieur Rolland : op. cit., p. 315).

(2) Cette thèse a été rédigée en février 1938.

temps, le Conseil national S.F.I.O., appelé à délibérer au sujet de la participation du groupe au sein du gouvernement, ou tout au moins d'un soutien éventuel, a été convoqué, vue l'urgence de la situation, par TSF. Et nous ne doutons pas que tout événement grave présentant un intérêt vital pour la nation, un intérêt d'ordre public, serait publié **d'abord** par la grande voix qu'est la Radiodiffusion (1).

Que l'on songe à toutes les répercussions politiques, économiques et sociales que peuvent avoir les nouvelles diffusées de la sorte dans le monde entier, et l'on comprendra parfaitement que l'état ait estimé qu'il était de son devoir, du devoir de celui qui est le plus fort et le plus apte, d'assurer ce service de la radiodiffusion, de l'organiser, de le faire fonctionner, de réaliser son but, c'est-à-dire la réception. Quand il y a émission, il y a réception : c'est un corollaire qui ne peut pas ne pas être, puisque tout acte est accompli en vue d'un but, qu'il n'est aucune action humaine, pensée et librement raisonnée, qui ne tende vers la réalisation d'un idéal, et que le premier but de l'émission des ondes radiophoniques est leur bonne réception.

De même, un particulier ne saurait organiser convenablement un service public quelconque, puisque l'intérêt du particulier, qui n'est pas forcément un intérêt financier, qui peut être un intérêt d'orgueil

(1) Lu dans un journal du soir, le 27.1.1938, au sujet « d'une aurore boréale dans le ciel d'Europe »... « A Vienne, toute la population se précipita dans les rues. Déjà on parlait d'un brusque déclenchement de guerre, d'inventions diaboliques, d'un cataclysme sanglant. Le gouvernement dut rassurer la population par des émissions de radio fréquemment répétées ».

ou d'amour propre par exemple, de satisfaction personnelle, n'est pas le même intérêt que celui de l'état, qui ne tient compte que de l'intérêt général et dont par conséquent les voies et moyens n'ont uniquement en vue que la satisfaction de cet intérêt général.

On a dit (1) que le réseau ferroviaire des Iles Britanniques n'aurait pas été plus mal établi si l'on avait, sur une carte d'Angleterre, laissé se promener une mouche dont les pattes auraient été imbibées d'encre. En effet, les compagnies qui ont créé les premières lignes, mues surtout par le souci et l'idée de boucler leur budget et de faire des bénéfices, ont eu tendance à tracer leurs lignes suivant ce qu'elles pouvaient rapporter. Cela montre que, malgré toute la bonne volonté et l'intelligence dont peuvent faire preuve les particuliers qui ont devant les yeux des soucis actuels, il est nécessaire que certaines entreprises, en raison de leur importance, de leur étendue, de leur variété, soient laissées non pas à l'initiative privée; mais à la charge de l'état qui est dégagé en principe de toute préoccupation présente, et par conséquent limitante.

Le législateur ayant donc jugé, à un certain moment, que le service chargé de la radiodiffusion, de son émission, de son développement et de sa réception, présentait un caractère d'urgence et de nécessité publiques, il a décidé de confier à l'administration le soin d'en assurer la gestion et le fonctionnement.

Nous pensons donc que l'état, en prenant la charge de la radiodiffusion, entend non pas faire de la police ; mais assurer la gestion et le fonction-

(1) voir Monsieur Rolland : op. cit., p. 203.

nement d'une entreprise d'intérêt général, de ce qu'il considère comme devant faire l'objet d'un service public. La loi du 31 mai 1933 dit dans son article 114 : « Dans un délai de 6 mois, un décret en forme de règlement d'administration publique fixera les obligations auxquelles seront tenus les constructeurs, exploitants d'appareils électriques, pour éviter que le fonctionnement des dits appareils **ne soit susceptible de troubler les réceptions radioélectriques**, ne soit susceptible en conséquence de troubler le fonctionnement du service (1).

C'est la gestion, le fonctionnement interne du service, et non le bon ordre, qui est pris en considération. Et les commentateurs de la loi pensent ainsi, comme nous l'avons vu plus haut (2). Ce n'est pas en vue de protéger les auditeurs dans leur repos, leur tranquillité personnelle, que la loi a pris des dispositions pour éviter et réprimer le trouble électrique (d'ailleurs, le législateur aurait peut-être hésité à se prononcer sur ce point, que le Conseil d'Etat avait toujours hésité à définir). C'est simplement afin que les auditions ne soient pas troublées. Le fait qu'il est nécessaire que les auditeurs ne soient pas troublés est le **moyen** indispensable pour réaliser le but de la mesure. Ne confondons pas moyen et but ; et rappelons que c'est le but qui définit la nature d'une entreprise. Si l'état est amené à protéger la tranquillité des auditeurs, c'est **indirectement**. Ce n'est

(1) voir note 2 de la page 173.

(2) voir également Jacques Isoré : « La réglementation ne fut pas une mesure de sollicitude vis-à-vis des sans-filistes ; mais la conséquence du désir de voir l'état prendre la haute-main sur la radiodiffusion ».

pas en vue d'un but de police (entendu au sens de la loi de 1884, art. 97); mais d'un but de gestion.

Il serait utile et intéressant à cet égard de se reporter à l'article de Monsieur Watrin (1) (publié dans le n° 1, 1937 de la Revue de Droit Public) intitulé: « Quelques rapports entre les notions de police, domaine public et service public ». Ces trois notions sont distinctes; mais on les confond bien souvent, parce que le « bon ordre est leur point de jonction ». Le but de l'une de ces notions est le moyen de l'autre. Organiser un service public est un acte de gestion, mais c'est aussi dans bien des cas réaliser le bon ordre (2). « Autoriser des particuliers à utiliser le domaine public d'une façon privative est (dans certains cas) un acte de gestion ; mais cette occupation intéresse le bon ordre, soit par le trouble qu'ils peuvent apporter, soit par la contravention à l'ordre qu'ils peuvent procurer. Conserver l'intégralité de la voie publique est un acte de gestion; mais c'est aussi contribuer au bon ordre de la circulation dont on assure par là même la viabilité ». Et nous ajouterons : conserver et assurer le bon fonctionnement du service de la radiodiffusion, c'est sans doute un acte de gestion du service; mais c'est aussi contribuer au bon ordre, à la tranquillité des auditeurs que d'en assurer la saine réceptivité.

Seulement nous laisserons de côté pour le moment ce but subsidiaire, qui n'est en fait qu'un moyen, et nous dirons que le but des mesures prises par cette loi et les décrets subséquents ont été pris

(1) cf. Monsieur Watrin, p. 147.

(2) cf. Monsieur Watrin, op. cit., p. 181.

dans l'intérêt du service, puisque ce but n'est qu'une gestion, un fonctionnement du service en vue d'un certain idéal, de la réalisation de certaines idées, ou tout au moins de tendances de ceux qui, à un moment donné, ont la charge de la chose publique.

Nous en concluons donc que les mesures prises par le législateur ne sont pas des mesures de police, et que ceux qui pensent le contraire ont confondu police du service et service de police, la première uniquement établie dans l'intérêt d'une « personne-public », et le second dans un but de tranquillité, sécurité ou salubrité. Nous admettons simplement que dans l'organisation de la radiodiffusion en tant que service public, l'état a eu en vue un intérêt général. Mais c'est la nature même du service public que d'assurer la satisfaction d'un intérêt général (1).

La défense du territoire, la sauvegarde de la justice, l'instruction, toutes ces entreprises sont organisées en service public parce qu'il y a intérêt public dans la défense du territoire, la sauvegarde de la justice, l'instruction et l'assistance. Et le service de la radiodiffusion assure lui aussi la satisfaction d'un

(1) voir notes sous arrêt du Trib. cor. du 3 nov. 1937, Gaz. Pal. 1937.2.940 : « Des mesures de police et de protection assorties de sanctions pénales ont été édictées pour réprimer les troubles apportés aux réceptions radiophoniques par le fonctionnement des appareils électriques ». L'instauration de ces mesures a résulté des promesses qu'avait faites Monsieur Laurent-Eynac, au moment de l'institution à la charge des auditeurs de la radiodiffusion de redevances d'usage et aussi du caractère de plus en plus marqué de service public imprimé à la Radiodiffusion nationale : voir Dicard : « Droit et Jurisprudence en matière de PTT » : tome III, ch. 8, p. 514.

intérêt public, d'un intérêt qui est plus proche des notions d'instruction que de police. Si l'on peut découvrir un intérêt de police, c'est celui de la conservation de l'état, au même titre que le service de la défense nationale a pour mission d'assurer la conservation de l'état. Et si par ces mesures, la tranquillité publique au sens de l'article 97 de la loi de 1884 est assurée, c'est subsidiairement, indirectement. Cette mesure a une nature particulière et un caractère général, qui ne peuvent la faire assimiler à une mesure de police, telle que nous l'entendons dans notre étude.

Comparaison entre service public et police. Différentes catégories de polices spéciales et générales. Teitgen, dans son ouvrage sur la Police Municipale (1), définit et examine longuement les rapports entre cette police municipale et d'autres services ; ce sont les polices spéciales, qui n'ont pas un but d'ordre public au sens de l'article 97 de la loi de 1884, et qui sont appelées polices en raison de leurs procédés d'action (réglementation d'une liberté individuelle par voie de décisions administratives, telles que la police de la chasse, des monuments historiques et des sites) ; les polices spéciales ont une matière de sécurité, de salubrité ou de tranquillité à régler ; mais elles n'y suffisent pas, parce qu'elles n'agissent en cette matière que pour des motifs spéciaux, pour tous motifs d'ordre public. Teitgen commence par déclarer qu'en aucun cas, ces différentes polices ne retirent au maire le droit de prendre des

(1) cf. Teitgen, op. cit., p. 234.

dispositions en vertu de ses pouvoirs de police, qui lui sont conférés par la loi municipale. Le moins qu'il puisse faire, c'est de ne prendre des mesures que dans le cas de péril imminent, de circonstances nettement exceptionnelles et de nécessité absolue. Il peut compléter les prescriptions d'une police générale (organes de la police agissant en raison de la territorialité des mesures) dans le cas de simple nécessité.

Teitgen range la police de la radiodiffusion dans la catégorie des polices spéciales, qui possèdent « la plénitude du pouvoir de police dans les limites du domaine matériel qui leur est attribué » (1). A ce principe, il apporte d'ailleurs une atténuation importante, basée sur le devoir de concilier le principe de la compétence exclusive de la police spéciale et les exigences de l'ordre public, qui ne doit jamais être désarmé. Atténuation très sérieuse qui, selon nous, ne consiste pas simplement dans le cas de péril imminent ; mais aussi dans le cas d'insuffisance ou d'inertie de la police spéciale. « Il n'appartient pas au maire de statuer par un règlement sur l'objet qui a été expressément réglé par une loi spéciale » (Cass. crim. 18.6.1917 ; S. 1919.1.317) ; « La Cour de Cassation refuse à l'autorité municipale le pouvoir de statuer sur une matière réglementée par une loi spéciale ou un règlement administratif » (Cass. crim. 31.12.1903. S. 1905.1.425 ; 9 juillet 1931. S. 1932.1.39). Mais le Conseil d'Etat admet que la réglementation de l'autorité supérieure n'enlève pas au maire et au préfet tous les pouvoirs que leur donnent les articles

(1) cf. Teitgen, op. cit., p. 224.

97 ou 99 de la loi de 1884, sous réserve que l'arrêté ne contienne aucune prescription contraire aux dispositions réglementaires prises par l'autorité supérieure (3 mai 1918 ; S. 1924.3.31), le maire étant compétent quand l'arrêt est temporaire, et qu'il ordonne les mesures qu'exigent les circonstances locales (1).

Mais dans cette catégorie même de polices rentrant sous la rubrique police spéciales que nous avons examinée, Teitgen fait une distinction. « La question s'est posée de savoir si l'on a à faire à une police exercée dans l'intérêt exclusif du service pour maintenir à l'intérieur de ce service le bon ordre, la sécurité et la salubrité publiques, ou s'il s'agit au contraire d'une police exercée à la fois dans l'intérêt du service et du public, pour prévenir toutes les atteintes à l'ordre général que pourrait provoquer le fonctionnement du service. Dans le premier cas, il resterait à la police municipale le droit de compléter, pour des motifs d'ordre public général, les mesures édictées pour des motifs de service (comme elle peut compléter les mesures prises dans l'intérêt du service par la police militaire des champs de bataille) » (2).

Ce qui se ramène à considérer ces polices comme appartenant à la deuxième catégorie de polices spéciales que définit Teitgen, catégorie que nous avons déjà nommée. Nous ne pourrions faire mieux que de reproduire ce que nous dit l'auteur (3) : « Le décret du 18.2.1928 soumet au visa préalable du Ministre des Beaux-Arts la projection en France de tout film ci-

(1) cf. Monsieur Rolland.

(2) cf. Teitgen, op. cit., p. 229.

(3) cf. Teitgen, op. cit., p. 222.223.

nématographique, et prévoit que ce visa doit être accordé ou refusé après prise en considération de l'ensemble des intérêts nationaux en général, et spécialement dans l'intérêt de la conservation des mœurs et de la tradition nationales (Art. 6). Or, il est évident que la projection d'un film dans une commune peut y provoquer des sésordres pour d'autres motifs, — des motifs locaux. Le visa ministériel ne peut donc suffire à la police du cinéma.

La loi du 17 avril 1901 permet à l'autorité militaire de prendre, sous forme de réglemens sanctionnés par l'article 471, al. 15 du Code Pénal, toutes mesures utiles à la sécurité des champs de tir. Mais par nature, l'autorité militaire est conduite à n'envisager cette sécurité que du point de vue de son service et seulement dans la mesure nécessaire à en assurer le libre fonctionnement. Ne faut-il pas alors laisser au maire le droit de prendre en cette matière les mesures qu'exigerait l'intérêt du public ? » C'est le cas où la police spéciale est instituée en vue de l'intérêt du service. Et dans ce cas, jurisprudence et textes sont d'accord pour reconnaître d'abord, que l'autorité municipale n'a pas le droit d'intervenir en ces matières pour des motifs qui sont ceux de la police spéciale, et ensuite qu'elle n'a pas le droit de contredire les mesures prises par la police spéciale, mais seulement de les compléter ou de les aggraver.

Si l'on reconnaît dès lors à la police de la radio-diffusion un caractère de police différent de celui de la police du service, comme ces mesures de police ne sont qu'un moyen, qu'elles sont prises dans l'intérêt du service, il s'ensuivra que l'intervention du maire

serait possible dans les conditions que nous venons de signaler. Résumons les positions qui peuvent être prises :

(a) cas où l'on considère le service de la radiodiffusion comme une mesure de police générale.

Les mesures qui sont prises le sont à un point de vue territorial ; la police générale, s'étendant sur le territoire entier, ne porte pas atteinte au droit du maire agissant en vertu de l'article 97 : « Le maire peut compléter selon les besoins de la commune les mesures édictées par la police générale supérieure. Les exigences de l'ordre public sont affaire de temps et de lieu, si bien qu'une mesure générale qui suffit en principe pour la plupart des communes peut un jour, et par suite de certaines circonstances locales, se révéler insuffisante pour l'une d'entre elles » (1). Conseil d'Etat et Cour de Cassation s'accordent pour penser que le maire peut prendre « toutes mesures compatibles avec les prescriptions de l'autorité supérieure » (2) : mesures plus rigoureuses, mesures complémentaires exigées par les circonstances locales, si cela est nécessaire pour satisfaire aux exigences de l'article 97 de la loi (3). Lorsque les textes seront

(1) cf. Teitgen, op. cit., p. 22.

(2) Cass. crim. 12 mai, Gaz. Pal. 33.2.161.

(3) arrêt C. E. 4 mars 1932 : S. 32.2.113 (voir note de Bonnard). On trouvera des développements au sujet de cet arrêt dans Teigen, la Police municipale, p. 212 et suiv. « La règle générale est que le maire ne peut pas contredire les mesures de police prises par le chef de l'état ou par le préfet, mais qu'il peut les compléter ou les aggraver. Mais cette solution n'est peut-être plus assez large, car l'arrêt du Trib. civ. de Versailles (dont

inconciliables avec l'accomplissement des nécessités imposées par l'ordre public, il faudra prévoir une suspension de ces textes.

b) Cas où l'on considère le service de la radiodiffusion comme une mesure de police spéciale.

La radiodiffusion, ainsi que nous l'avons vu, ne pourrait être assimilée qu'aux polices qui ont une matière de sécurité, de salubrité ou de tranquillité à réglementer ; mais qui n'y suffisent pas parce qu'elles n'agissent en cette matière que pour des motifs spéciaux. Nul ne peut douter que le pouvoir réglementaire, donné aux fonctionnaires des PTT pour la répression des ondes parasites, l'est en vue de leur permettre d'assurer l'exercice de ce service public. Or, un arrêt de Cassation criminelle du 6.1.28 (D.P. 28.1.624) déclare que « le pouvoir réglementaire donné à l'autorité militaire par l'article 5 de la loi du 5 juillet 1887, modifié par la loi du 17 avril 1901 pour lui permettre l'exercice d'un service public, ne fait pas échec au pouvoir réglementaire conféré au maire par l'article 97 de la loi du 5.3.1884 pour assurer la sécurité publique ». Il n'y a rien dans la loi du 31 mai 1933 qui puisse faire supposer que son but est d'assurer l'ordre public, de faire de la police au sens de l'article 97 ; tout montre au contraire

s'agit) paraît autoriser la police municipale à contredire les prescriptions de police de l'autorité supérieure » (agent de police qui prescrit une mesure contraire au Code de la route et auquel on ne peut reprocher, dit l'arrêt, aucune faute, son acte ayant été commandé par les « nécessités » du service).

que les dispositions de la loi le sont en vue d'assurer l'exercice de ce nouveau service public. Il ne faut pas oublier que généralement, la police générale, possédant la plénitude du pouvoir de police dans ses attributions, n'est établie que parce que l'on a constaté l'insuffisance de la police générale exercée par le maire ou l'importance des mesures qui doivent être prises.

Ainsi, la loi de 1902 a organisé une police spéciale de la santé publique. Il existait déjà la loi de 1884, qui donnait certains pouvoirs au maire, lui permettant d'assurer la salubrité publique dans sa commune ; mais si on a fait une loi spécialement sur la santé publique, elle n'annule pas et n'empêche pas les pouvoirs du maire en vertu de la loi de 1884 ; elle ne fait que compléter les dispositions, elle les précise, et en permet une exécution plus sûre.

Mais en notre matière de la radiodiffusion, rien de pareil. L'on ne peut pas dire que l'article 114 de la loi du 31 mai 1933 et le décret du 1er décembre 1933 ont ajouté à la loi du 5 avril 1884, puisqu'on ne reconnaît pas au maire le droit d'intervenir en vertu de l'article 97 et de son pouvoir de police, puisqu'on nie que le trouble dont il s'agit ait été une atteinte à la tranquillité publique (1). Si le but de

(1) cf. J. Isoré : « La Nouvelle réglementation des perturbations radioélectriques », p. 82 : « Les maires pouvaient légitimer leurs arrêtés en se basant sur les pouvoirs de police qui leur étaient conférés par les articles 91 et 97 de la loi municipale du 5 avril 1884. Mais la nouvelle réglementation vint se substituer aux arrêtés municipaux, leur enlevant tout effet ». Cette interprétation nous semble tout à fait erronée. Le but de la loi étant différent du but de police, il

la police, chargée d'assurer l'ordre, la tranquillité, est atteinte dans ce cas, c'est accessoirement. Donc, selon la formule de Teitgen : « il resterait à la police municipale le droit de compléter, pour des motifs d'ordre public général, les mesures édictées pour des motifs de service par les agents de la police spéciale ».

- c) **Cas où l'on considère le service de la radio-diffusion uniquement comme une entreprise chargée d'assurer la gestion et le fonctionnement d'un service considéré, à un moment donné, comme d'intérêt général.**

Dans cette hypothèse, il n'y a qu'une police, un but de la police : la police du service, c'est-à-dire les mesures propres à assurer la gestion et le fonctionnement du service dans les meilleures conditions possibles. Cette hypothèse est la nôtre, et elle nous semble tout à fait justifiée. Notre opinion est d'ailleurs fondée tant en fait qu'en droit. Songeons à l'époque à laquelle la loi a été édictée. Il y avait alors des perturbations dans la réception des ondes radio-phoniques. Mais il est à peine utile de souligner que le législateur a surtout eu en vue les possibilités immenses et indéfinies de la TSF, qui a plus de portée que la parole directe, qui ne peut s'adresser qu'à un petit nombre, plus utile que le livre, le journal, parce que le public auquel elle s'adresse est tel-

n'y a pas de substitution possible, et la réglementation légale ne pourrait en aucune façon empêcher les pouvoirs du maire en matière de police.

lement plus vaste, et parce qu'enfin la TSF transmet immédiatement. D'où l'importance d'une réglementation afin d'assurer — suivant ce qu'est l'état — soit la liberté, soit le monopole de l'émission, puisque la TSF est capable de bouleverser, par l'ampleur de ses nouvelles diffusées, le monde entier.

L'état a donc songé avant tout à lui-même. La liberté de la presse, la liberté d'opinion, celle d'exprimer sa pensée sont limitées en ce sens qu'il y a un devoir pour l'état de n'en pas faire cas lorsque ces libertés sont un danger pour lui, pour son existence. Les conséquences de la liberté de pouvoir diffuser sa parole, sa pensée, son action dans le monde sont évidemment multipliées par la radio. Aussi l'état s'est-il réservé également le droit soit de monopoliser, soit de réglementer la liberté d'émission.

La réception, comme nous l'avons déjà dit, est le but de l'émission ; c'est sa raison d'être. Il faut donc assurer la réception, et permettre à tous d'entendre et de comprendre la transmission par ondes radio-phoniques (1). L'état a tout d'abord décidé que les postes d'émission seraient limités, et qu'il fixerait leur longueur d'onde, afin que les différents postes

(1) voir arrêt du Tribunal correctionnel de la Seine, 17^{me} Chambre, du 3 nov. 1937 (DH p. 578 ; Gaz. Pal. 1937. 2.940) : « Attendu que X est prévenu d'avoir, étant détenteur d'appareils électriques constitués en l'espèce par les moteurs d'un ascenseur, contrevenu aux dispositions de l'article 114 de la loi du 31 mai 1933, du décret du 1^{er} décembre 1933, et des arrêtés du 31 mars 1934, en négligeant de se conformer aux obligations imposées par le décret susvisé pour éviter que le fonctionnement des dits appareils électriques ne soit susceptible de troubler les réceptions radiophoniques ».

d'émission ne se brouillent pas, et qu'ils soient tous entendus clairement. De même, les parasites produits par les moteurs ou installations électriques sont de nature à brouiller, à empêcher l'audition normale des émissions. Le premier but de l'état a dès lors été, une fois le service créé, d'en assurer le fonctionnement normal, c'est-à-dire que l'émission, réglementée de telle sorte qu'elle ne puisse nuire aux fins de l'état, soit reçue sans trouble par ceux à qui elle est destinée. Il s'est trouvé que le trouble susceptible de nuire à la réceptivité des émissions s'est révélé le même que celui dont pouvaient se plaindre les auditeurs en tant qu'atteinte à leur tranquillité. Aussi toute mesure prise en vue d'atténuer ou de supprimer le trouble à la réception avait-elle pour effet d'atténuer ou de supprimer les troubles de la tranquillité publique de ceux qui recevaient les ondes radioélectriques.

Car, — et cela nous paraît le point capital — la loi, et le décret de décembre édictent des mesures de restriction aux droits du perturbateur, pour permettre l'exercice normal de ce service public qu'est la radiodiffusion. Mais le fait qu'il existe une protection des auditeurs n'a pas été voulu ; c'est une conséquence qui n'avait sans doute pas été envisagée au début ; mais qui a été accueillie avec plaisir. Il est toujours agréable d'être remercié et de voir son crédit fortifié pour une mesure qui ne coûte rien. La loi a assuré le repos des habitants parce qu'elle ne pouvait pas faire autrement, parce que c'était nécessaire, et que le service fonctionnerait mal, ne remplirait pas son but, si les auditions étaient troublées.

Et le législateur n'a nullement songé à la tranquillité des auditeurs de TSF. A l'époque où cette loi est intervenue, si certains auteurs et les maires qui leur avaient demandé conseil estimaient que le trouble électrique était un trouble de la tranquillité publique, aucune jurisprudence ne l'avait reconnu officiellement par la voix de la Cour de Cassation ou du Conseil d'Etat. Il fallait donc des motifs autrement sérieux pour que le législateur intervint ; il fallait un intérêt national, l'intérêt qui se trouve à la base de tout service, l'idée motrice, déterminante : nous voulons dire le souci de l'intérêt public. Et si l'on insiste sur ce qu'à côté de la police du service, il y a dans le service un certain but de police, nous dirons que ce but de police est pris non pas en vue de la tranquillité, mais de la sécurité générale, de la sécurité et de la sûreté extérieures du pays (1).

Section II. Théorie proposée.

Le problème reste donc entier, et nous en sommes toujours à nous demander si le trouble électrique est une atteinte à la tranquillité publique. Comme nous l'avons vu, la doctrine, la jurisprudence ne nous donnent pas de solution, du fait de leur contradiction. La loi aurait pu nous tirer d'embarras, si elle avait été une loi de police. Certains l'ont dit ; mais c'est une erreur ; et s'il y a de la police dans la loi, ce n'est pas un ensemble de mesures concernant le repos ou la tranquillité des habitants ; mais

(1) cf. Saudemont : « Quelques droits de l'Etat et des particuliers dans le domaine de la Radiophonie », p. 92.

des mesures ayant en vue l'intérêt du service, ou de la sécurité générale. Que faut-il donc décider ? Il faut, selon nous, bien comprendre le fait et le droit.

La loi de 1933 fait de la police en ce sens qu'elle réglemente les postes récepteurs et les protège en vue d'assurer le fonctionnement du service de la radio, et non pas en vue de protéger les auditeurs (1). On condamne les perturbateurs à une amende; mais pour quel motif ? Non parce qu'ils troublent la tranquillité des auditeurs ; mais parce qu'ils empêchent la bonne réception des émissions radiophoniques. C'est ce que dit l'article 114 de la loi :... « pour éviter que le fonctionnement des dits appareils ne soit susceptible de troubler les réceptions ». Troubler les réceptions : c'est donc le fonctionnement interne d'un service, et non le bon ordre au sens de l'article 97 que l'on prend en considération (2). Aucune raison par conséquent pour que le maire ne puisse agir

- (1) Nous pourrions citer un arrêt de Cass. crim. du 18. 12.35 *postérieur* à la loi et qui déclare : « La production de courants parasites troublant les émissions radiophoniques n'est que de nature à causer une simple gêne aux particuliers, détenteurs d'appareils, et par suite un trouble de la tranquillité publique ». Et l'arrêt conclut en disant que « tous les arrêtés pris par les maires à cet égard ne comportent aucune sanction pénale, comme étant étrangers au maintien du bon ordre, de la sécurité et de la salubrité publique ».
- (2) La solution du problème se trouve en effet dans ces mots : trouble qui atteint les auditions ou trouble qui atteint les auditeurs radiophoniques. La 1^{re} formule est celle des arrêtés municipaux, tels que celui que nous avons cité p. 145. Puisque la loi ne parle que de trouble aux auditions radiophoniques, cela semble bien établi qu'elle n'entend pas faire de la police au sens de la loi de 1884, mais uniquement se préoccuper de la bonne réception des ondes radioélectriques, donc de la bonne marche du service de la radiodiffusion.

en vertu de son pouvoir de police. Il n'y a plus qu'une condition pour qu'il puisse l'exercer : que le trouble électrique soit un désordre au sens de l'article 97. C'est ce que nous allons essayer de montrer.

Le parasite est un trouble électrique qui nuit énormément aux auditions radiophoniques. Incontestablement, ainsi que le prouvent les très nombreux arrêts rendus à cet égard, ce trouble nuit également aux personnes qui reçoivent les émissions. Les arrêts mentionnent en effet que ces parasites sont de nature à causer d'importants dommages à ceux qui subissent leurs effets. Ce point est acquis ; n'y revenons pas. Et voyons maintenant si les dommages causés sont personnels ou constituent au contraire une atteinte au bon ordre.

De nombreux faits nous amènent à penser que les dommages causés sont une atteinte au bon ordre. On peut en effet admettre que le trouble électrique, qui gêne l'auditeur, est considéré par la loi comme une atteinte au fonctionnement normal d'un service public, donc nuisible à un intérêt général, puisqu'un service n'est organisé qu'en vue de satisfaire à un intérêt général. Ce trouble est également de nature à nuire à cet autre intérêt général, qui est pour les auditeurs et le public en général, le bon ordre. Nous ne disons pas que la loi de 1933 est une loi de police. Mais par le fait que cette loi considère que l'intérêt général qu'elle est chargée de faire respecter est en danger, en raison des émissions de troubles électriques, on peut conclure que cet autre intérêt général que l'article 97 a confié au maire est lui aussi en danger. Puisque justement, dans l'un et l'autre cas,

il y a coïncidence, on envisage la réception des auditions. Si en effet l'auditeur se plaint, et que le maire agit en vertu de ses pouvoirs de police, c'est parce que l'auditeur reçoit les émissions, condition sine qua non. Pour que le trouble qu'il subit dans ces auditions soit de nature à porter atteinte à la réalisation du but de service de la radiodiffusion, but par définition d'intérêt général, il faut que ce trouble ait un caractère particulièrement grave, tant du fait de sa généralité que de ses effets. Il ne peut s'agir d'un simple trouble particulier, trouble de voisinage, atteinte à un droit privé, les conséquences de ce trouble produit à l'intérieur des habitations, du domicile dépassant le cadre des relations privées. Or, n'est-ce pas ce qui permet justement la légalité d'une mesure de police dont la réalisation implique une intervention dans la vie privée ? Que le bruit dépasse le cercle des relations privées, cela ne veut pas dire d'ailleurs qu'il soit entendu sur la place publique ; il suffit qu'il frappe un groupe de personnes, quel que soit l'endroit où elles se trouvent, pourvu qu'elles n'aient aucun lien avec le perturbateur (comme le sont les occupants d'un même immeuble, les voisins liés par des rapports de bon voisinage, etc.). Elles sont frappées uniquement parce qu'elles se trouvent là, sans que l'auteur du trouble ou elles-mêmes l'aient voulu.

Teitgen a insisté sur ce que la tranquillité publique est celle du public. Et la tranquillité du public, c'est le repos et la tranquillité de ses membres, quel que soit l'endroit où ils se trouvent. Le maire a toujours interdit ces bruits, et la jurisprudence a donné

des sanctions aux violations des règlements pris, parce que ces règlements avaient pour but d'assurer le bon ordre de l'article 97, de réprimer tous bruits de nature à troubler la tranquillité des habitants. Si un arrêt de Cassation criminelle du 30.8.1860 (1.1013) a reconnu que le maire peut empêcher de sonner du cor à moins de 100 mètres des habitations, ce n'est évidemment pas pour assurer la tranquillité sur la voie publique ; mais pour permettre aux habitants de n'être pas troublés chez eux, individuellement, puisqu'en principe, les gens ne se trouvent pas réunis, étant chez eux, à leur domicile.

Donc, il est reconnu que les personnes troublées séparément, à l'intérieur de leur domicile, dans leur repos et leur tranquillité, sont en droit de demander contre l'auteur du trouble l'application de l'article 97, et des sanctions prévues pour violation des arrêtés municipaux. On a toujours reconnu comme légaux également les arrêtés réglementant l'usage des postes récepteurs afin que ceux-ci, par leur intensité, leur « diffusion », ne troublent ni la tranquillité des lieux publics, ni celle des habitants chez eux, dans leur domicile. Nous pourrions citer un arrêt de Cassation criminelle du 18.2.1876 (D.P. 1877.1.46) qui décide qu'un maire peut prescrire les mesures propres à empêcher que l'exercice d'une profession non classée ne trouble la sécurité ou la tranquillité des habitants (1). Tout cela montre suffisamment que lorsque c'est la tranquillité de

(1) C. E. 22.3.1935 : « il appartient au maire de veiller à ce que le fonctionnement des établissements industriels non classés ne troublent pas pendant la nuit le repos des habitants ». (S.3.125),

chacun des habitants en particulier qui est troublée, la sanction de la loi municipale intervient, à la condition bien entendu que le trouble n'ait pas sa cause ou sa raison dans un rapport de droit privé. Ces conditions nous les retrouvons dans les troubles parasites : gêne considérable pour les auditeurs de TSF, nombre indéterminé de ces auditeurs, mais certainement plus considérable que le nombre des habitants qui peuvent être troublés par une sonnerie de cor (1).

Il ne reste donc plus qu'un point à prouver pour qu'incontestablement, le trouble radiophonique rentre dans la notion de désordre, tel qu'il est défini par la loi. Il nous faut établir que véritablement le repos est atteint, que nous sommes en présence d'un empêchement au repos entendu dans le sens qui lui est donné vulgairement.

Après avoir établi qu'il existe un trouble, et que les auditeurs de TSF constituent le public, il nous faut savoir si ce trouble rentre dans la définition du repos, de la tranquillité. Quand on dit repos, on pense généralement au besoin de calme, de sommeil, à l'absence de tout bruit susceptible de troubler par son intensité ce sommeil. Le repos, c'est l'absence de trouble, la paix assurée chez soi, la possibilité d'être chez soi comme on l'entend, de jouir de son droit de propriété.

Selon Teitgen : « le but exact de la police municipale est d'empêcher les faits ou les actes susceptibles d'atteindre la généralité des habitants, soit

(1) arrêt du 22.4.36 (S.19.3.37), poursuites pour violation à la loi de 1933.

dans leur vie, soit dans leur santé, et plus généralement dans les biens qu'ils possèdent à titre propre, ou dont ils jouissent à titre commun, **soit enfin dans la satisfaction de leurs besoins essentiels** ». Par conséquent, tout fait qui empêchera les habitants d'exercer leurs facultés d'user de leur droit de propriété et de ses conséquences dans la mesure où la loi le leur permet, est une atteinte à leur repos, à leur tranquillité (1).

Le bruit parasite ne permettant pas à l'auditeur radiophonique, donc à la généralité des habitants (2), de jouir librement des possibilités qui lui sont données de recevoir les émissions radiophoniques, trouble par là même sa tranquillité, tranquillité qui n'est pas personnelle à l'individu ; mais qui appartient à tous ceux qui reçoivent les émissions de ces ondes. Le fonctionnement des machines, les instruments de musique sont de nature à troubler la tranquillité des habitants. Le fonctionnement des appareils électriques émettant des parasites est également de nature à troubler la tranquillité des habitants, des auditeurs de TSF. La gêne n'est sans doute pas directe, puisqu'elle ne frappe pas personnellement l'individu, mais c'est réellement le repos de tous qui est troublé, puisque c'est dans l'exercice d'un

(1) cf. Teitgen : op. cit., p. 23.

(2) à moins que le bruit parasite ne soit perceptible que de quelques uns. Voir Teitgen, p. 59, au sujet des appareils moteurs émettant des parasites qui ne sont perceptibles que dans un faible rayon : « dès lors, le règlement de police est entaché d'excès de pouvoir, en tant qu'il intervient du fait de sa généralité, dans de simples conflits d'intérêts privés ».

droit, le droit à l'écoute, que le trouble se produit.

D'une part, c'est l'aptitude à pouvoir exercer sa liberté de jouir de sa propriété qui est restreinte au sujet de l'audition directe ; d'autre part, c'est l'aptitude à jouir pleinement de l'exercice de sa liberté (liberté d'entendre les émissions radiophoniques) qui est restreinte par ces bruits spéciaux que sont les bruits parasites. Mais le résultat au fond est bien le même. Il ne faut pas considérer l'individu comme un être uniquement réceptif, et n'envisager de trouble à la tranquillité publique que celui qui l'atteint dans cet état de réceptivité. L'individu est également, autant sinon plus, un être actif, et les troubles qui le frappent dans son activité sont, autant que les autres, des troubles à sa tranquillité. Il faut donner du repos des habitants une définition dynamique.

Nous croyons avoir montré que le trouble parasite est un trouble de la tranquillité publique, et qu'il entre donc dans les pouvoirs normaux de la police de réprimer toute atteinte à ce trouble, en réglementant le fonctionnement des appareils perturbateurs, et en donnant à cette réglementation la sanction habituelle pour infraction à un arrêté municipal, celle de l'article 471, al. 8 du Code pénal.

Mais on nous objectera peut-être que, même si nous avons raison, si le bruit parasite peut vraiment être considéré comme troublant la tranquillité publique, notre travail est inutile, que nous luttons contre des moulins à vent. Car l'auditeur radiophonique a de nombreuses protections. Les clubs de radio se sont intéressés à lui. On s'est servi des articles 1382

et suivants du Code Civil et, en reconnaissant un droit à l'auditeur, on lui a donné le moyen de le faire respecter et d'obtenir, en basant son action sur les textes susés, réparation du dommage qui pourrait lui être causé, et cessation du trouble susceptible de l'atteindre. D'ailleurs, on ne bâtit pas des théories sans tenir compte de la réalité. Or, la réalité présente, c'est la loi du 31 mai 1933, et les décrets subséquents qui mettent des moyens puissants à la disposition des auditeurs, en déclarant que tous les appareils perturbateurs devront être munis de dispositifs spéciaux, en créant un corps de fonctionnaires chargés de recevoir les réclamations des auditeurs et de dépister les bruits, et en donnant le moyen de mettre en demeure le fautif, s'il ne cesse pas le trouble, et de le condamner à des amendes assez importantes.

Nous admettons volontiers que l'auditeur a de nombreuses protections. Mais ce n'est pas parce que tous, juges et législateurs, ont évité de répondre directement au problème, ou même se sont prononcés contre, pour que nous l'évitons aussi. De plus, donner à la police municipale le droit de réglementer et de sanctionner les activités perturbatrices, c'est assurer bien mieux qu'avec les décisions judiciaires, bien mieux qu'avec tous les moyens donnés par la loi de 1933, et dans les meilleures conditions, la tranquillité et le repos, auxquels ont droit les auditeurs de TSF. Nous allons maintenant nous justifier.

Le premier moyen qu'a eu en effet le sans-filiste troublé dans son émission, pour obtenir la cessation du trouble et de la cause du trouble, c'est de s'adresser

aux tribunaux civils, et de demander réparation du dommage qui lui est causé. Les tribunaux ont certes répondu à son appel, et les décisions rendues lui donnant satisfaction ne manquent pas. Nous nous bornerons à faire remarquer qu'en vertu de l'adage : « nulla pena sine lege », qu'on peut étendre à d'autres droits que le criminel, la sanction et la répression ne datent que du jour du jugement. Tant que le jugement n'est pas rendu, le droit du plaignant à obtenir satisfaction n'étant pas acquis, le plaignant, dans ce cas l'auditeur, en est réduit à supporter le trouble pendant un temps qui dépasse généralement plusieurs mois.

Sans vouloir médire des tribunaux, nous sommes bien obligés de constater que les décisions judiciaires sont lentes. Il y a généralement une consultation d'avocats, la nomination d'un expert afin d'administrer la preuve de la matérialité. Une fois l'expert commis, quand ses conclusions ne sont pas acceptées par les parties, il faut un jugement, qui peut faire l'objet de plusieurs renvois avant qu'il ne soit définitivement rendu, l'exécution du jugement ne suivant pas toujours immédiatement. Ainsi un commerçant, vendeur d'appareils de TSF, qui serait troublé par les émissions parasites provenant d'une usine électrique et qui s'adresserait aux tribunaux pour obtenir réparation du préjudice et cessation du trouble, risquerait, le jugement tardant à venir, d'avoir non seulement sa tranquillité troublée ; mais aussi son commerce gravement atteint pendant l'intervalle s'écoulant du jour du trouble au jour du jugement.

Dans tous les jugements rendus, les juges d'ail-

leurs n'invoquent pas le trouble à la tranquillité en dehors du trouble de voisinage ; c'est surtout le dommage causé, la faute délictuelle ou quasi-délictuelle qui est prise en considération. Ainsi, ce que l'on peut reprocher aux décisions judiciaires, outre qu'elles sont variables dans leurs appréciations, et sans parler des frais qu'il faut engager pour une instance — frais parfois considérables, et qui certainement font reculer la plupart de ceux qui auraient lieu de se plaindre, — c'est leur lenteur. Satisfaction n'est pas toujours donnée au plaignant, et même quand elle lui est donnée, c'est avec un tel retard que le bienfait de la décision rendue ne compense pas le préjudice subi, le trouble supporté.

Le second moyen, plus nouveau et plus efficace, qui donne aux auditeurs en principe satisfaction, a été énoncé par la loi de 1933. Les appareils électriques qui doivent être munis d'un dispositif de protection sont indiqués par décret. Lorsque l'auditeur est troublé par un appareil électrique, assujetti aux dispositions du décret, il adresse une réclamation à un inspecteur fonctionnaire et spécialiste, rattaché au Ministère des PTT, qui est chargé de dépister le perturbateur. Quand celui-ci est retrouvé, et au cas bien entendu où son appareil rentre dans la catégorie de ceux qui doivent être munis d'un dispositif de protection, on lui adresse une lettre de mise en demeure, lui enjoignant de prendre toutes dispositions commandées par la loi pour faire cesser le trouble (1).

(1) l'art. 5 du décret du 1.12.1933 admet que soient dispensés de l'obligation de se munir de ces dispositifs spéciaux, outre ceux auxquels la technique ne peut

Au cas où le fautif ne s'exécute pas, une plainte est déposée au Procureur de la République. L'avantage de cette procédure, c'est qu'elle n'entraîne pas de frais pour le sans-filiste, la procédure étant conduite par l'administration pour son propre compte. La sanction pour infraction aux dispositions de la loi est une amende de 10 fr. à 50 fr.

Cette procédure serait parfaite, s'il n'y avait quelques aléas. Tout d'abord, il n'y a pas assez d'inspecteurs chargés de dépister les parasites. Et quand ces inspecteurs ont la compétence désirable, ils ne se mettent pas toujours en mouvement, et les sanctions ne suivent pas toujours alors qu'elles le devraient. La lutte contre les parasites est sous la dépendance très étroite des volontés de l'administration des PTT, le législateur ayant cru devoir donner carte blanche à cette dernière (1). Sous la dépendance de l'administration, les fonctionnaires détecteurs de parasites n'agissent que suivant ses impulsions, ses ordres. Maurice d'Avray (2), se plaint de la désorganisation de la répression antiparasitaire : « Le Ministre aurait donné l'ordre à ses agents départementaux de ne pas ennuyer les industriels qui ont déjà assez à faire dans leurs usines avec l'application des lois sociales ». Et l'auteur conclut : « A quoi bon augmenter le nombre des agents de répression, si on recommande

venir en aide à cet égard, les détenteurs d'appareils électriques qui s'engagent à n'en user que dans des conditions de temps et de lieu qui seront reconnues ne pouvoir troubler les émissions radiophoniques.

(1) cf. Louis Bollecker : « Parasites radiophoniques », p. 8.

(2) Revue de TSF, octobre 1936, p. 7

à ceux déjà existants de ne rien faire ? Aux parasites industriels, on n'aura fait qu'ajouter une multitude de fonctionnaires non moins parasites ».

D'ailleurs, même dans le cas où l'Administration des PTT intervient, on ne peut prendre des sanctions contre les perturbateurs lorsque les dispositifs sont très onéreux. Enfin, il faut tenir compte de la négligence de ceux qui ont pour mission d'assurer la protection de la loi. Ce sont des fonctionnaires ; et il est évident que leur intérêt personnel ne se trouvant pas engagé, comme leurs chefs leur recommandent souvent de ne pas faire excès de zèle, les auditeurs de TSF auront fort à se plaindre.

La Revue de TSF (1) signale que les plaintes des auditeurs se font de plus en plus nombreuses. « Il y a deux ans que je réclame et je n'ai pas encore reçu la visite d'un enquêteur... » « Il est venu un enquêteur ; mais dans mon quartier littéralement bourré de parasites, il n'a rien trouvé... » (2) Ou encore : « L'enquêteur qui dit qu'il agit ne fait rien ». En dehors de cette négligence, il est certain que les fonctionnaires sont trop peu nombreux pour mener à bien leur mission, et que l'Administration ne peut examiner toutes les plaintes. Enfin, on a reproché à l'Administration le manque de bonne volonté. On a fait à ses agents des reproches d'incapacité dans la

(1) Revue de TSF., mars 1937, p. 5.

(2) Louis Bollecker : « Parasites radiophoniques »... : « le législateur a eu le souci de protéger efficacement les usagers de la radiodiffusion, sans obérer trop lourdement les industriels de l'électricité, ni imposer des sujétions excessives aux détenteurs d'appareils ou d'installations électriques ».

recherche et la répression. « Ils n'ont pas su employer le moyen le plus puissant de faire respecter la loi : la crainte de la punition, l'exemple » (1). Tous ces défauts sont graves, d'autant plus qu'ils paraissent liés à la notion même de l'administration, et que par conséquent il n'y a pas moyen d'y remédier.

A côté de ces moyens, décisions rendues par les juges civils ou les juges répressifs se basant sur la loi de 1933, on a dit que les clubs ont un rôle important à jouer. Nous n'en doutons pas. Ils ont certainement contribué pour une grosse part à la confection des arrêtés municipaux ; mais on ne peut leur confier un rôle autre que celui de conseiller. Un technicien ne doit jamais être placé à la tête d'un service car, pour bien le diriger, il faut avoir des vues d'ensemble et ne pas être dominé par un souci plus que par un autre. Or, le plus souvent, le technicien ne voit que le point de vue de son métier. Il remplit au mieux sa mission en étant le conseiller, le collaborateur ; mais il ne faut guère songer à lui attribuer un autre rôle.

« Que les moyens de lutte contre les parasites soient rapidement intensifiés, en particulier par l'augmentation du nombre des chasseurs de parasites ; que soit facilitée dès maintenant la tâche des organisations sans-filistes existantes pour une collaboration étroite de l'Administration avec elles, et que soient prises dans le plus bref délai les sanctions d'exemples nécessaires ». Ce vœu d'un Congrès national de défense contre les parasites de TSF (2),

(1) TSF Revue, octobre 1936, p. 877.

(2) TSF Revue, octobre 1936, p. 877.

nous y accédons très volontiers, en précisant toutefois que les clubs doivent se borner à conseiller, et non à décider ou même à rechercher. Un particulier, un groupement privé n'agissent jamais uniquement en vue d'un intrêt général ; il se cache toujours un intérêt particulier plus ou moins important sous cet intérêt général (1). Le Club ne peut donc pas être investi d'un pouvoir en quelque sorte public (2). Et en second lieu, nous souhaitons que l'organisation qui collaborera avec le Club soit non l'administration, par son corps de fonctionnaires trop souvent impuissants, mais l'autorité municipale, agissant en vertu de ses pouvoirs de police que lui donne l'article 97 de la loi de 1884.

Qu'il y ait matière à pouvoir de police, nous en sommes convaincus. Reste à savoir si le maire sera capable, mieux que le juge ou même que le législateur, d'empêcher des atteintes au repos des habitants, troublé par les émissions parasitaires. Nous ne prétendons pas que la police municipale assure à la perfection cette tâche. Mais la perfection n'existe pas, et entre plusieurs maux, il faut choisir le moindre. Or, si de nombreux reproches ont été adressés à la procédure judiciaire, à celle de la loi de 1933, on a simplement reproché à la réglementation municipale le fait qu'elle ne permet pas une coordination qui s'impose.

Une proposition de loi Schmidt et Marcel Aubaud

- (1) cf Monsieur Rolland : « Ce qui distingue l'entreprise privée de l'entreprise publique » : Cours de Doctorat, p. 16.
- (2) La revue, qui s'adresse aux auditeurs, désire avant tout leur donner satisfaction.

contre les parasites déclare : « Pour ne pas laisser la protection des sans-filistes livrée à l'initiative et la bonne volonté des maires... » (1) Et un auteur dit par ailleurs : « Les arrêtés des maires... ne peuvent conduire qu'à un fouillis de dispositions rédigées sans vue d'ensemble » (2).

Mais ne pourrait-on pas soutenir au contraire que bien souvent, les circonstances de temps et de lieu ne peuvent permettre une réglementation uniforme, mais demandent une réglementation en accord avec ces conditions de temps et de lieu ? La variété de la réglementation est d'autant plus utile qu'à notre époque, comme nous l'avons vu, on pratique ce qu'on appelle la politique du zoning, politique qui consiste à diviser une ville en quartiers suivant l'usage des immeubles et, en raison de cet usage, à établir des servitudes plus ou moins nombreuses et sévères.

Cela a un grand intérêt, surtout au point de vue de la salubrité publique ; mais aussi au point de vue qui nous occupe. Car tout ce qui troublera, dans cette zone des habitations uniquement réservée à l'habitation, le repos et la tranquillité des habitants, sera immédiatement réprimé. Ce sera la cité silencieuse et muette, la cité du repos. Si une industrie quelconque trouble cette zone, soit par l'émission de fumées, de mauvaises odeurs, soit par une activité bruyante, soit enfin par des émissions parasitaires troublant les personnes dans la jouissance légitime de leur poste de TSF, conséquence de leur droit de propriété, et qui doit être assuré d'autant plus que ces

(1) Revue internationale de Radio-électricité 1931, p. 157.

(2) cf. Louis Bollecker : « Les parasites radiophoniques ».

zones d'habitation sont créées justement en vue de permettre un logement plus reposant et plus sain, l'industrie devra disparaître et s'établir ailleurs. C'est une des raisons, mais non la seule, pour laquelle nous trouvons qu'une réglementation uniforme n'est pas excellente.

L'on a dit enfin que les maires n'auraient pas la compétence technique pour agir et dépister les bruits. Nous n'en doutons pas ; mais est-ce une raison pour leur enlever le droit d'intervenir en cette matière ? Les maires ont-ils toujours des connaissances médicales, architecturales, leur permettant de décréter que telles conditions de vie sont de nature à porter atteinte à la salubrité et à la sécurité publiques ? Evidemment non ; mais le maire s'entoure de conseillers. Il a, pour le seconder, un bureau municipal d'hygiène et il peut, de même que les juges dans des cas spéciaux, nommer un expert ou un arbitre pour proposer la solution commandée par la technique.

Rien n'interdit qu'il y ait des experts chargés de dépister les bruits d'origine électrique qui émettent des parasites. Nous avons, nous le répétons, des experts auprès des tribunaux, de l'administration elle-même. Et le gros avantage, c'est qu'une fois que l'expert technique aura, sur la demande du maire agissant lui-même sur la plainte de son administré, dépisté le bruit, indiqué l'appareil perturbateur, le maire pourra donner une solution rapide, immédiate, car il a la liberté, l'indépendance et les moyens d'agir, et les sanctions qu'il a à sa disposition sont puissantes. Car, la contravention se renouvelant à chaque infraction et, chaque fait de trouble para-

sitaire constituant une infraction, il y a peu de chance pour que le perturbateur attende longtemps avant de s'exécuter, c'est-à-dire qu'il place sur son appareil le dispositif qui en supprimera les effets nuisibles.

Nous ne demandons pas que seul le maire ait le droit de répression. Dans certains cas, il ne pourrait pas intervenir, notamment lorsque le trouble est causé par un appareil appartenant à une personne demeurant dans le même immeuble ou dans le voisinage. Certains appareils, notamment les appareils ménagers, n'émettent des parasites qu'à faible distance ; c'est un cas qui ressortira à la compétence judiciaire (1). Nous reconnaissons volontiers aux juges judiciaires le droit d'intervenir, et la liberté pour le perturbé de motiver sa réclamation sur une atteinte à un droit privé, sur un préjudice subi dont il doit obtenir réparation, suivant les articles 1382 et suivants du Code. Nous reconnaissons par ailleurs que la loi de 1933 est bienfaisante, que son existence est fondée. Il est normal en effet que le législateur, ayant jugé que la radiodiffusion présentait un intérêt général, ait créé le service public de la radiodiffusion et que, l'ayant créé, il prenne toutes mesures afin d'assurer la gestion et le fonctionnement normal de ce service. Et nous ne pouvons qu'approuver que, tout en assurant ce fonctionnement, il protège les auditeurs de TSF.

Mais à côté de ces organes, nous disons qu'il doit y avoir pour le maire possibilité d'intervenir. De même qu'il y a des intérêts privés et un intérêt public — celui

(1) voir Teitgen, op. cit., p. 59.

de la radiodiffusion — à préserver et à sauvegarder, il existe un intérêt qui consiste dans la protection du bon ordre (1). La satisfaction de cet intérêt doit être assurée au même titre que les autres. Il n'y aura pas de confusion de pouvoir, mais au contraire une coordination des efforts qui assureront une répression dans toutes les conséquences d'un trouble résultant pour l'état, pour le bon ordre, et pour les individus dans le dommage matériel et direct qu'ils subiront, causé par la production et l'émission des ondes parasites.

Conclusion.

Nous en avons terminé avec cette étude des bruits parasites. Nous croyons qu'elle était intéressante à faire, car ce problème est uniquement actuel. Il y a cent ans, il y a même vingt ans, le problème n'aurait même pas pu se poser, faute de matières. Et dans vingt ans sans doute, il ne se posera plus. En effet, les données du problème suivent les progrès de la technique, et le jour où l'on aura éliminé les parasites — peu nous importe d'ailleurs quel est le procédé technique qui permettra leur suppression — le problème n'aura plus de raison d'être. Le bruit parasite ayant disparu, le règlement tombera en désuétude, faute d'objet.

- (1) Revue du Touring-Club, n° décembre 1937, p. 370 :
Il est à souhaiter que « dans un proche avenir, toutes les autorités municipales sachent assurer à leurs administrés, par de sages dispositions, une protection suffisante contre les excès du bruit, et le droit au repos ».

Et nous pouvons maintenant conclure sur les bruits en général, ces bruits qui ont fait le fond de notre étude. Nous croyons avoir montré l'importance des bruits de nos jours. Les conditions de la vie moderne ont un effet renversé cette fragile barrière qu'était la propriété ; elle n'est plus désormais le refuge contre les atteintes du monde. A mesure que se précisait l'interdépendance sociale, il était nécessaire, dans l'intérêt même de la propriété, de la réglementer plus sévèrement. C'est pourquoi d'importantes mesures ont été prises en matière sanitaire, mesures que nous refusons de considérer comme des atteintes au droit de propriété. Le propriétaire n'étant plus à l'abri chez lui, il fallait le protéger. C'est pour cette raison que sont d'intérêt public non seulement les mesures prises en vue de diminuer les bruits, de les arrêter dès l'origine ; mais celles prises en vue de la protection des habitants eux-mêmes.

Tel est le rôle véritable de la police. La satisfaction du but de police est intimement liée à l'évolution de la technique. Le jour où l'on pourra rendre une pièce tout à fait insonore, où par conséquent les parois arrêteront les ondes, le jour où sera réalisé de façon très générale cet isolement possible dont parlent les techniciens, la police chargée d'assurer, à l'intérieur des habitations, la tranquillité n'aura plus à agir. D'une part, les bruits ne pourront s'évader hors des parois de la maison ; d'autre part, toutes les sources de bruits extérieurs se briseront contre ces parois, sans pouvoir y pénétrer (1). Les salles de

(1) cf. Katel : « Le degré de gêne causé par les bruits provenant des machines ». « Les bruits se transmet-

concert, de spectacles, sont équipées de façon à assurer cet isolement. Il nous faut suivre la marche du temps ; toutes les notions devront être révisées. Nous approuvons la sagesse des rédacteurs de la loi de 1884, qui ont rédigé l'article 97 en commençant ainsi : « La police municipale... comprend notamment... ».

Il n'existe pas de désordres éternellement publics, et l'objet de la police sera de réglementer toutes les activités qui à un moment donné sont de nature à troubler l'ordre qu'elle est chargée de faire respecter. C'est parce que nous avons estimé qu'actuellement, le bruit radiophonique est vraiment une gêne considérable, qu'il frappe un nombre considérable de personnes, que le trouble est certain et indéterminé par les personnes qu'il atteint, qu'il n'y a rien ne s'oppose dès lors à ce qu'il soit pris en considération par les autorités chargées d'assurer l'ordre public, c'est pour toutes ces raisons que nous avons dit que les juges ont eu tort d'écarter à priori ce bruit parasite de la notion du bon ordre, de ne pas tenir compte des faits, dont le droit doit suivre la marche.

tant par air, par eau, par le sol, par la construction, par l'électricité. Pour empêcher la propagation du son dans une matière quelconque, il n'y a qu'un moyen : interposer sur son chemin une autre matière ayant une résistivité acoustique toute différente ».

TITRE III

LE PROBLÈME DES ALIÉNÉS, LA LIBERTÉ INDIVIDUELLE ET LA SÉCURITÉ PUBLIQUE

Il s'agit de la sauvegarde de la principale des libertés, celle sans laquelle toutes les autres libertés seraient illusoires : la liberté d'aller et venir.

En principe et conformément au régime de droit, chacun est libre d'aller et venir à sa guise, d'exercer son activité comme il l'entend, de prendre les mesures qu'il estime utiles au sujet de ses biens ou de sa personne. La réaction de la société vis-à-vis de lui ne se fait que sous une forme répressive ; c'est-à-dire qu'il n'y a sanction contre les agissements de chacun que s'ils sont en contradiction avec la loi et les règlements. La liberté d'action de chacun est donc admise ; mais à ses risques et périls ; elle peut lui être retirée, si elle a pour effet de porter atteinte au droit d'autrui ou à la société. La vie sociale n'est possible que si chacun se plie aux conventions établies par la coutume ou par la loi, pour la conservation du corps social. Dans le respect que chacun doit avoir de la loi, il faut qu'il fasse une appréciation subjective ; il doit avoir conscience de ce qui lui est possible

et de ce qui lui est défendu ; il doit donc juger et être capable d'agir selon ce que lui conseille son jugement. S'il était incapable de cet effort de volonté, de compréhension et de jugement, il en résulterait un grand péril pour la société ; mais celle-ci y a remédié par des mesures appropriées, entr'autres les lois concernant les mineurs. Il est d'autres personnes qui, par leurs réactions anti-sociales, leur incapacité de se diriger dans la vie, ou leur isolement, ont motivé l'intervention du législateur. On a dû restreindre leur liberté à la fois dans un but de conservation sociale et d'assistance. Dans une question aussi grave, déterminant une mesure qui prive celui qui en est l'objet d'un de ses biens les plus précieux, — la liberté, — la loi doit prendre toutes les précautions désirables.

Des différents problèmes posés par l'étude des aliénés, nous n'envisagerons que ceux qui ont trait à la sécurité personnelle, laissant de côté les questions de droit civil (interdiction de la capacité civile, administration des biens des aliénés, tutelle et curatelle), de droit criminel (aliénés criminels) et nous n'étudierons le séjour des aliénés dans les asiles et l'administration de ces maisons qu'en tant qu'ils ont une influence sur leur état mental car le traitement que subit l'aliéné détermine parfois sa guérison, et par conséquent son retour à la liberté.

On ne devrait pas établir des régimes différents pour les aliénés guéris, suivant leur fortune ou leur capacité sociale. Le médecin n'hésite pas à faciliter la sortie d'aliénés guéris qui peuvent refaire leur existence ; mais il a des scrupules à remettre en liberté, même le sachant guéri, l'aliéné sans ressources

et dont personne ne veut se charger. Pourtant, dans l'intérêt même de la sécurité publique, il serait légitime d'ouvrir les portes de l'asile aux malades dépourvus de ressources, tout comme à ceux qui ont le moyen de vivre. Et, en ce qui concerne la liberté individuelle, riches et peu fortunés devraient être assimilés, et leur mise en liberté ne devrait certes pas dépendre de leur fortune.

Assistance, protection de la sécurité publique, respect de la liberté personnelle, tels sont les trois buts auxquels doit satisfaire raisonnablement une loi sur les aliénés. Il y a trois catégories de personnes qui s'occupent de l'aliéné. L'administrateur est celui qui est le mieux qualifié pour juger des nécessités de la sécurité publique; le juge, pour examiner et prendre les dispositions en vue d'assurer le respect de la liberté individuelle et de la sûreté de chacun; et le médecin, pour définir l'état mental et établir le traitement médical approprié à l'état de chacun. Le problème est donc un problème d'équilibre, de conciliation. Mais il faut tenir compte de la déformation professionnelle, que subissent non seulement le médecin dans l'exercice de son art, mais aussi l'administrateur et le juge, tout comme chacun de nous d'ailleurs. Car nous jugeons souvent les choses suivant notre formation et nos idées. Aussi serait-il peut-être dangereux de confier à une seule catégorie de personnes, ce qu'on a trop tendance à faire en ce qui concerne les aliénés, le soin de fixer presque sans appel, les bases et la solution d'un problème aussi complexe.

Nous ferons remarquer, en terminant cette introduction, qu'il est un autre avis que celui du mé-

decin, du magistrat ou de l'administrateur qui devrait compter, un avis qui mérite d'être pris également en considération, et que l'on néglige trop : c'est l'avis de celui qui est au fond le point central autour duquel tournent toutes les controverses : l'avis du malade, l'avis de chacun de nous, si nous généralisons. Car aucun être ne peut dire qu'à un moment de sa vie, il ne se trouvera pas dans cet état voisin du chaos mental, qui nécessite une mesure d'hospitalisation (1). Et, dit le Docteur Marie (2), « l'opinion des aliénés sur leur propre sort n'est pas négligeable; elle compte bien un peu dans la question ». Nous allons maintenant étudier un peu plus en détail les questions suscitées par le problème des aliénés, et poser d'abord la base juridique de notre travail.

Nous plaçant toujours sur le même plan — point de vue de droit public et de sécurité individuelle — et ayant en vue l'idée que nous ne cessons de mettre en avant, à savoir que les décisions actuelles ne peuvent être que la conséquence des faits et des tendances sociales, philosophiques et scientifiques actuelles, nous rappellerons ce qui est en droit, avant de dire ce qui est en fait et, le fait conditionnant le droit, les modifications qu'il serait intéressant d'apporter au droit.

- (1) Dans un problème au sujet de l'intervention administrative à l'égard des individus dangereux, ou plutôt en vue d'assurer la sécurité publique, il faut envisager deux points : d'une part, la protection de chacun contre les atteintes à sa liberté personnelle ; d'autre part, la protection de tous contre un individu présentant un certain danger, vu son état mental.
- (2) cf. Dr Marie : « La réforme de l'assistance aux aliénés », p. 84.

La police a pour but d'assurer la tranquillité, la sécurité et la salubrité publiques. Au point de vue de la sécurité, nous citerons l'article 97 de la loi de 1834 : « Le maire doit prendre provisoirement les mesures nécessaires contre les aliénés dont l'état pourrait compromettre la morale publique, la sécurité des personnes et la conservation des propriétés ». A côté de cette proposition, nous signalerons que la police est également chargée de préserver la sûreté individuelle (1) et d'empêcher — ce qui se produit parfois — des atteintes non justifiées, pour cause de démence, sous prétexte de danger public. Protéger la liberté individuelle de même que la sécurité publique : tels sont les points auxquels une loi sur les aliénés ne peut pas ne pas s'intéresser. Il faut sans doute que les aliénés soient traités comme des malades; mais les conditions de traitement doivent respecter dans la mesure du possible la liberté personnelle de l'individu. Il faut aussi que la sécurité publique soit protégée, et cette sécurité doit servir de base non pas aux conditions de traitement, mais aux **conditions** dans lesquelles s'exercera le traitement (2).

Nous emprunterons nos rappels de la législation antérieure à la loi de 1838 au livre de Jean Lemoine. Avant 1789, le système de défense de la société, ainsi que la protection des particuliers, résidait dans les

(1) voir Déclaration des droits de l'Homme ;

(2) cf. Jean Lemoine : « Le régime des aliénés et la liberté individuelle », p. 79 : « danger d'introduire des conceptions médicales et des pensées médicales dans un domaine où il s'agit avant tout d'une part, de protection et de défense de la liberté individuelle, d'autre part de protection et de défense sociale ».

lettres de cachet. Les demandes étaient motivées, suivies d'une enquête administrative. Les maisons de détention étaient visitées régulièrement par des représentants de l'autorité administrative ou judiciaire. Les réclamations adressés par les intéressés parvenaient en principe à leur destinataire. Ce qui caractérise cette période, c'est que le rôle principal était confié aux autorités administratives et judiciaires, les médecins n'intervenant qu'à titre d'experts ; aussi, les décisions étaient-elles très motivées (enquêtes sur les faits qui entouraient l'intéressé).

De 1790 à 1838 règne la législation de droit commun (1). La science médicale vient à peine de naître. On proclame que les principes de liberté, de droits individuels, personnels, sont le fondement de toute civilisation. Ce respect de la liberté individuelle a pour conséquences, d'une part des mesures sévères afin d'éviter des atteintes à cette liberté lorsqu'on en prive l'individu sous prétexte d'aliénation mentale, atteintes qui ne sont pas justifiées par les faits (décision d'internement prise définitivement par les autorités judiciaires), (2) et d'autre part des mesures de surveillance attentive de l'état mental des aliénés, afin qu'ils puissent quitter l'asile dès que leur état le leur permet.

Et nous arrivons enfin à la loi du 30 juin 1838, qui a été l'objet de nombreuses critiques (3) ; mais

(1) voir la loi du 19-22 juillet 1791 ; l'article 114 du Code pénal est applicable en l'espèce.

(2) art. 11 de la loi du 26 août 1790.

(3) voir projets de lois et propositions : Gambetta-Magnin, 1869.1870 ; Laffont-Reinach, 1893 ; Dubief, 1907 ; Rapport de Strauss, 1912 ; Projet de gouvernement,

qui est toujours en vigueur. De quelle façon assure-t-elle la protection de la sécurité publique et la sauvegarde de la liberté individuelle ? La loi de 1838 fait une distinction entre deux catégories d'internement : le placement d'office et le placement volontaire. Le placement d'office est celui qui est ordonné par l'autorité publique agissant en vertu de ses pouvoirs de police (1). Il est institué pour les aliénés dits dangereux, ceux dont l'état compromet l'ordre public ou la sécurité des personnes. Cet état une fois reconnu, les pouvoirs publics peuvent ordonner la séquestration de l'aliéné. Mais comment déterminer dans quel cas l'état de l'individu est susceptible de porter atteinte à cet ordre public ? Suffit-il qu'il y ait des menaces, ou faut-il que les menaces se traduisent pas un commencement d'exécution ?

Le placement d'office, ordonné par le préfet, qui statue par voie d'arrêtés, est subordonné aux résultats de l'enquête de police, à la requête d'une personne quelconque et d'un examen médical. En cas d'urgence (2), des mesures provisoires peuvent être prises par l'autorité administrative (maire ou commissaire) ; dans ce cas, l'autorité locale est tenue d'aviser

1924 ; nouveau Rapport de Strauss, 1928 ; proposition de loi du 7 février 1935.

- (1) voir art. 8 de la loi de 1838, ainsi que les références.
- (2) voir art. 19 de la loi : « En cas de danger imminent, attesté par le certificat d'un médecin ou par la notoriété publique, les commissaires de police à Paris et les maires dans les autres communes ordonneront à l'égard des personnes atteintes d'aliénation mentale toutes les mesures provisoires, à la charge d'en référer dans les 24 heures au préfet qui statuera sans délai ».

le préfet dans les 24 heures. L'enquête administrative repose sur des témoignages, sur des faits établissant l'état d'aliénation mentale de l'individu et le caractère dangereux qu'il présente pour la société. Il faut en outre qu'un certificat médical constate l'état mental de l'individu, et le danger qu'il y a de le laisser en liberté, pour que le dit individu soit conduit dans un des établissements créés à cet effet.

Une fois que l'internement est prononcé, il doit être notifié dans les trois jours au procureur du lieu de l'établissement et au procureur du lieu de domicile de l'aliéné. Quinze jours après la décision d'internement, un second certificat médical est établi par le médecin d'asile, statuant sur l'opportunité d'une mise en liberté. Des examens périodiques sont en outre pratiqués à l'asile. Si le tribunal n'a pas été saisi, la fin du placement d'office dépend du préfet qui statue d'après le rapport du médecin d'asile (1).

A côté du placement d'office, il existe le placement volontaire (2). Tandis que la base du placement d'office est l'enquête administrative, celle du placement volontaire est le certificat médical. L'internement dans un asile public ou un hospice privé est subordonné à une demande d'admission de la per-

(1) cf. Bonnard : « Leçons de droit public » (1933-34) : « L'internement de l'aliéné est décidé par l'autorité administrative, sous le contrôle de l'autorité judiciaire, avec l'avis technique des médecins aliénistes. Le contrôle judiciaire consiste en ce que d'une part les autorités judiciaires sont appelées à visiter les asiles, à recevoir les réclamations, et d'autre part à recevoir le recours des aliénés ou de leurs familles en vue d'obtenir du tribunal civil la cessation de l'internement ».

(2) art. 8 à 17 de la loi de 1838.

sonne qui la formulera (1), à un certificat du médecin constatant l'état mental de la personne à placer ; et enfin, à une pièce constatant l'identité de cette personne (2). Toutes ces pièces seront produites dans un bulletin d'entrée, qui sera renvoyé avec un certificat du médecin de l'établissement, au préfet. Dans le cas d'un hospice privé, et ce dans les trois jours de la réception du bulletin, le préfet nommera un médecin chargé de visiter la personne désignée dans le bulletin ; il constatera son état mental, et fera aussitôt un rapport (3).

Enfin, quand l'aliéné est enfermé dans un asile privé ou public, il est fait notification de son identité au procureur du lieu de son domicile, au procureur du lieu de l'établissement (4). Quinze jours après le placement, le médecin de l'établissement doit rédiger un nouveau certificat, confirmant ou rectifiant le premier. Enfin, dans chaque établissement, un registre est tenu, sur lequel sont portés tous les examens médicaux, les changements survenus dans l'état mental de chaque malade (5).

L'internement cessera lorsque la guérison surviendra (6). Toutefois, une clause fort importante de la loi précise qu'avant même que le médecin ait déclaré la guérison, toute personne placée dans l'établissement cessera d'y être retenue dès que sa sortie

(1) art. 8 indiquant son degré de parenté.

(2) art. 8.

(3) art. 9.

(4) art. 10.

(5) art. 12.

(6) art. 13 de la loi.

sera requise par l'une des personnes suivantes (1) : époux ou épouse, curateurs, ascendants, la personne qui a signé la demande d'admission, toute personne autorisée par le conseil de famille —, sauf quand le médecin de l'établissement s'y oppose formellement, en raison d'un danger pour la sécurité publique. Dans ce cas, le maire en sera avisé ; il en réfèrera au préfet du sursis provisoire (2). Comme nous le verrons par la suite, cet article présente de gros dangers — et ce, malgré la restriction signalée — pour la sécurité publique ; non qu'il y ait à douter de la conscience professionnelle du corps médical ; mais parce que les asiles sont surpeuplés.

Telles sont les dispositions concernant la protection de la sécurité publique et de la sûreté personnelle de la loi de 1838. Que faut-il en penser ainsi que des textes qui l'ont précédée dans notre législation ?

Nous avons d'abord eu le système des lettres de cachet. Selon certains (3), l'organisation et la procédure prévues étaient excellentes. Mais on s'accorde pour reconnaître que cette époque se caractérisait par

(1) art. 4 de la proposition du 7 février 1935, instituant les sorties d'essai : « La sortie requise par l'une des personnes ci-dessus désignées pourra être accordée à titre d'essai ». La mesure est notifiée au préfet. La sortie ne pourra dépasser un mois. Responsabilité des personnes qui auront assumé la garde après l'avoir demandée. Certains aimeraient pour les aliénés guéris que soit pratiqué le système des colonies familiales, le maintien ou le retour dans un milieu familial (mais non dans la famille du malade). Voir Dr. Marie: « Réforme de l'Assistance aux aliénés », p. 78 à 89. art. 14 de la loi.

(2) art. 14 de la loi.

(3) cf. Jean Lemoine : op. cit.

l'arbitraire, que des abus très nombreux se produisaient, et que très souvent les lettres de cachet étaient délivrées par complaisance ou par surprise(1).

La procédure instituée par le régime intermédiaire (1789-1838) était une procédure judiciaire. Toute mesure d'internement était précédée par un débat public et contradictoire, et par un jugement. Le soin de constater l'état de démente de l'individu était laissé aux tribunaux. En somme, c'était le régime du droit commun. Un individu ne pouvait être encore plus, puisqu'il s'agissait de la libre disposition de ses biens, sans un jugement rendu par le tribunal. A plus forte raison, dans une mesure qui le touchait encore plus puisqu'il s'agissait de la libre disposition de sa personne, fallait-il par un jugement multiplier les garanties. Incontestablement, un jugement donnait plus de garanties qu'une décision arbitraire de l'administration, et il eût été difficile de trouver une législation plus soucieuse de la protection de la liberté individuelle ; d'autant qu'était applicable l'article 114 du Code pénal, punissant de peines rigoureuses les attentats à la liberté individuelle commis par des fonctionnaires ou des particuliers. Mais la procédure judiciaire a toujours été lente, et dans quelle mesure la sécurité du public était-elle garantie ? Sans doute, en protégeant la liberté de chacun, on protège celle de tous ; mais à l'inverse, la liberté de tous risque de rendre incertaine la sécurité publique.

La loi française de 1838 a juste cent ans d'existence. Les nombreux assauts qu'elle a subis, comme

(1) cf. Barthélémy : Leçons de doctorat : 1934-35, et son étude sur les lettres de cachet

nous l'avons dit, n'ont pu la mettre à bas. Est-ce un signe de son excellence, comme le prétendent les médecins, ou n'est-ce pas plutôt une preuve de la difficulté du problème de concilier des exigences qui paraissent contradictoires ?

Car l'accord sur la valeur de cette loi est loin d'exister. La loi de 1838, œuvre de médecins, de disciples de Pinel et d'Esquirol, consacre la toute-puissance du médecin en la matière. Aussi n'est-on pas étonné de voir l'unanimité du corps médical — qui pour une fois oublie ses querelles intestines — s'opposer aux attaques des administrateurs, des juristes ou des magistrats. Nous signalerons en passant que la courtoisie n'a pas toujours régné dans cet échange de théories et d'idées (1).

Les critiques qui ont trait plus particulièrement à la manière dont la loi de 1838 assure la protection de la sécurité publique et de la liberté individuelle sont de deux sortes.

La première est que l'internement d'office, tel qu'il est organisé, est insuffisant pour la sécurité publique. Sans doute l'article 19 de la loi semble donner des pouvoirs étendus aux autorités publiques, en cas de danger imminent. Mais en fait, les autorités n'agissent que s'il y a eu un commencement d'exécution, donc trop tard ; et la loi ne remplit pas son but, qui est d'assurer la sécurité publique. En outre, et toujours à ce point de vue de la sécurité

(1) cf. l'Aliéniste français, n° de mai 1935 : un médecin, critiquant un professeur de l'Université, dit, p. 243 : « On peut se demander quelle est la valeur de son enseignement quand on voit avec quel sens critique est établie sa documentation ».

publique, une fois que l'aliéné est interné (nous parlons des asiles publics) et avant même que les médecins aient constaté la guérison, il pourra être remis en liberté, lorsque cette liberté sera réclamée par certaines personnes, comme nous l'avons signalé plus haut. Les médecins pourront certes refuser la sortie s'ils estiment qu'il y a danger public. Mais ils sont naturellement poussés à reléguer au second plan cet intérêt de la sécurité publique, car il n'y a pas de place dans les asiles publics surpeuplés et trop peu nombreux.

En second lieu, l'on estime généralement que ce régime de la loi de 1838 n'assure pas comme il le conviendrait la sûreté et la liberté personnelles de chacun. Ce reproche concerne les asiles en général. On estime qu'il y a danger à laisser au seul médecin, quel qu'il soit, qui n'a pas forcément des connaissances en psychiâtrie, le soin de décider si l'individu est malade ou non, dangereux ou non. L'on voudrait surtout que le bulletin d'entrée dans l'asile se basât non seulement sur un certificat médical ; mais sur une enquête sur le comportement de l'individu, soumise à l'appréciation d'un tribunal. Ce reproche concerne également et surtout les asiles privés ; il y a un danger réel à laisser à n'importe quel médecin, sur la demande d'une personne quelconque, le pouvoir d'établir un certificat médical qui permettra aussitôt l'entrée dans un asile privé, dont l'intérêt est de recevoir le plus de malades possibles, et dont les directeurs ne sont pas toujours très scrupuleux (1).

(1) Pratique de la dichotomie, encore plus condamnable dans cette branche de la science médicale que dans toutes les autres.

Les asiles privés sont certes visités par des médecins nommés par l'administration ; mais pendant au moins quelques jours, l'individu est privé de sa liberté. En outre, ces maisons privées ne respectent pas toujours les instructions de la loi, notamment de faire parvenir toutes les lettres écrites par les aliénés à leurs destinataires. Enfin, elles ne s'entourent pas de toutes les précautions désirables, avant d'accepter une personne dans leur établissement (1). Il est dangereux de confier à une seule personne — dans ce cas, le médecin — tout pouvoir en la matière, alors qu'on la reconnaît irresponsable.

En résumé, l'on peut dire que la loi pêche par une insuffisance de la sécurité accordée au public, par une insuffisance de la liberté individuelle, cette insuffisance étant due surtout au contrôle defectueux des conditions d'entrée dans l'asile, à l'irresponsabilité de ceux qui déterminent l'entrée dans et la sortie de l'asile.

Devant toutes ces critiques, le législateur s'est préoccupé d'apporter des modifications à la loi de 1838. Mais la difficulté est grande ; car non seulement il est nécessaire de protéger la sécurité publique ; mais il faut également sauvegarder la liberté personnelle de chacun ; or, ces deux propositions antinomiques demandent des solutions opposées. En outre, il ne faut pas oublier que le fou est un malade,

(1) voir arrêt de Cour de Caen, 16.1.1901 (D. 1904) ; arrêt de Cour de Grenoble, 13 mars 1931 ; arrêt Trib. civ. de la Seine, 3^{me} Chambre, 7.2.1934 ; Trib. civ. de Pont l'Evêque, 7 mars 1935, dont le jugement constate des faits de violation de domicile, de voies de fait, d'enlèvement, d'internement, à l'aide d'un certificat médical, sans contrôle.

et qu'il doit être traité comme tel, qu'il résulte en conséquence pour la société un devoir d'assistance.

Nous n'étudierons pas en détail les divers projets ou propositions (signalés plus haut) qui se sont succédés de 1838 à nos jours, pour aboutir à une proposition de loi du 7 février 1935. Certains réclament le retour au droit commun : un contrôle judiciaire, la possibilité pour les aliénés de se défendre, de prendre un avocat (on réclame pour eux les droits que l'on accorde aux condamnés et aux criminels). Certains préconisent le système anglais : placement ordonné provisoirement par les autorités administratives, l'autorité judiciaire étant appelée à statuer sur le maintien du placement. D'autres réclament la suppression du placement volontaire. Le projet de loi de janvier 1924 propose de remplacer le régime actuel par celui de l'intervention judiciaire obligatoire ; le rapport du médecin prendrait la forme d'une expertise et serait adressé à l'autorité judiciaire.

Enfin, les deux dernières tentatives de modification et d'amélioration du régime institué par la loi de 1838 n'ont pas abouti. Il s'agit d'abord du projet Strauss, discuté au Sénat en séance du 29 novembre 1932 (1), et qui a fait l'objet d'un renvoi devant la Commission. La discussion porta principalement sur les colonies familiales, les sorties d'essai, la nécessité d'agrandir les asiles, et sur la principale innovation : l'intervention de la magistrature. Sans contester que cette intervention pourrait présenter

(1) voir Débats parlementaires au Sénat, 1932, p. 1354 et suivantes.

quelque intérêt au point de vue de la sécurité et de la sûreté personnelles, on fit remarquer qu'elle était pratiquement impossible, vu le nombre des aliénés. En outre, la lenteur de la procédure ne permettrait pas d'assurer comme il le conviendrait la sécurité publique (1).

Quelques députés reprirent cette question, et elle fit l'objet d'une proposition de loi présentée par Monsieur Léculier, le 7 février 1935 (2). Les réformes proposées consistaient en des garanties apportées à la liberté personnelle par le recrutement des médecins (3) ; en l'institution du placement volontaire spontané, présentant des intérêts non seulement au point de vue du malade, mais de celui de la sécurité publique (4) ; en l'institution des sorties d'essai (5), mesure qui intéresse à la fois la liberté

(1) Lors de la dernière séance du 29.11.1932, le Ministre de la Santé signalait 100.000 malades internés en France.

(2) voir Documents Parlementaires, 1935, tome I, annexe 4648.

(3) voir article 1er.

(4) voir art. 2 de la proposition, portant l'addition à l'art. 8 de la loi de 1838 : « La demande d'admission pourra être faite par le malade lui-même s'il est majeur. En effet, certains malades, conscients de leur état, veulent se faire soigner, et ne peuvent être admis dans un asile, n'ayant ni parents, ni amis qui acceptent de faire la demande d'admission ». Lors de la discussion du projet Strauss, un des interlocuteurs cita le cas d'une personne qui, à un de ses moments de lucidité, consciente du danger qu'elle faisait courir aux autres, avait demandé d'être internée. Le lendemain, elle tuait quelqu'un !

(5) art. 4. Les sorties étaient pratiquées dans de nombreux départements en vertu d'un arrêt préfectoral. La sortie d'essai ne pouvait durer plus d'un mois, et le texte prévoyait la responsabilité des personnes se chargeant de la garde.

personnelle et la sécurité publique ; et enfin, dans la limitation à 4 jours, du séjour provisoire dans les hospices ou hôpitaux, des personnes malades dirigées vers l'asile.

Tel est le dernier état du problème. Aucune de ces propositions n'ayant abouti, nous en restons au régime de 1838 ; et c'est sur ce régime que nous porterons nos critiques personnelles. Sans vouloir trancher en la matière, nous nous contenterons d'exprimer le fruit de récents entretiens avec un médecin d'asile, et nous espérons que ces quelques faits, dont l'authenticité ne peut être mise en doute, illustreront notre étude et mettront en évidence ce qu'il y a de bon et de mauvais dans la législation et la réglementation concernant la sécurité du public et la liberté des individus.

Les aliénés dangereux pour les autres sont les grands maniaques, sujets à des crises de fureur, et les persécutés, sujets à des réactions violentes contre ceux qui les persécutent, ou qui attaquent le premier venu. Les mélancoliques profonds anxieux sont dangereux pour les autres comme pour eux-mêmes, car ils veulent non seulement se suicider ; mais tuer tout le monde auparavant.

Parmi les aliénés qui quittent l'asile, très peu sont définitivement guéris. On peut estimer que sur 100 entrées par an, il y a en moyenne 40 décès, 30 sorties (dont 20 devront revenir tôt ou tard à l'asile) et 30 malades qui passeront le reste de leur vie à l'asile.

En dehors des placements d'office et volontaires, il existe deux sortes d'internements : l'internement

arbitraire — que rien ne justifie — et l'internement abusif, qui peut à la rigueur se justifier.

L'internement arbitraire est à la mode. L'un de nos grand éditeurs(1) a été interné par ses héritiers, qui le trouvaient trop fatigué pour assurer la gestion d'une lourde tâche. Chaque aliéné pris en particulier se croit la victime d'un de ces internements, et le terme d'arbitraire est l'un de ceux que l'on entend le plus fréquemment dans les asiles. Dans l'asile qui nous a fourni notre documentation, il n'y a pas eu depuis deux ans de cas d'internement arbitraire (2). Il est vrai que l'internement arbitraire ne se pratique que quand il y a intérêt à faire disparaître quelqu'un. Il faut donc que cette personne représente de gros intérêts. Ce ne sera donc pas un pauvre homme généralement ; mais un personnage haut placé dans le monde de l'argent ou de la politique. On le mettra plutôt dans une maison de santé particulière que dans un grand asile, qui ne prend que des indigents. Le grand asile est un véritable lieu public ; dans ses services défilent médecins, internes, étudiants en médecine, surveillant, ouvriers, parents de malades, qui prêtent une oreille complaisante à tous les propos, et qui les colportent comme s'ils venaient de gens sensés. Ce n'est pas dans ce milieu que l'on peut mettre un aliéné arbitraire qui, par le

(1) arrêt du Trib. civ. de la Seine ; 3ème Chambre, 7 février 1934 : « attendu qu'il ne saurait être contesté que Lemoine, fonctionnaire consciencieux, érudit et écrivain de talent, interné pendant de longues années dans des conditions si suspectes, qu'il a obtenu contre sa femme et divorce et d'importants dommages-intérêts... »

(2) il s'agit, il est vrai, d'un établissement public.

canal des visites, pourrait écouler ses lettres, ou qui serait surveillé par trop de personnes.

L'internement arbitraire peut être soit offensif, soit défensif. Les internements offensifs sont les plus fréquents. Nul doute qu'il existe des médecins marions capables de favoriser un internement injustifié. Mais ce qui rend l'internement arbitraire assez rare quand même, c'est que le malade est capable de s'échapper, de raconter, de se venger. Or, quand des intérêts sont en jeu, plutôt que d'organiser un de ces internements arbitraires, il est presque aussi facile de commettre un petit crime ! (1) Aussi, ne règle-t-on guère par l'internement que les histoires de famille : on supprime ainsi pendant quelque temps un parent un peu gênant !

Comment empêcher cela ? On pourrait soit étatiser les maisons privées, soit assurer un contrôle plus sérieux. Mais il nous semblerait plus utile d'infliger un sérieux châtiment exemplaire, tel que la prison à perpétuité, aux auteurs d'internements arbitraires ; cela inspirerait sans doute de salutaires réflexions à ceux qui seraient tentés de les imiter !

Quant à l'internement abusif, il est en partie justifié, en raison de la déficience mentale du sujet. Reste à savoir si cette déficience nécessite ou justifie en totalité un internement, et si le sujet ne pourrait pas vivre en liberté sinon absolue, du moins surveillée, sous la tutelle familiale par exemple.

Nous citerons le cas d'une jeune fille d'une famille nombreuse, dont le père est alcoolique. On ne

(1) Voir Léon Daudet : « La Police Politique ».

s'est guère occupé d'elle ; elle s'est développée dans un milieu ouvrier, fréquentant des gens plus ou moins honnêtes. Ses instincts se donnent libre cours ; elle est paresseuse, voleuse, et est en voie de devenir une prostituée. La mère ne veut pas s'en occuper. Elle consulte un médecin, qui lui conseille l'hôpital. A l'hôpital, elle est grossière, se bat avec ses voisines, si bien qu'on l'envoie dans un asile (à 17 ou 18 ans !) avec un certificat d'internement de ce genre : « Mauvais développement intellectuel. Paresse. Mythomanie. Perversion des instincts. Inadaptation à la vie familiale et sociale ». N'aurait-on pas pu, en lui donnant une solide éducation, de bons exemples, la ramener dans le droit chemin, la laisser jouir de la liberté à laquelle nous avons tous droit ? On trouve également, parmi les malades étiquetées démentes séniles, des vieilles qui sont seulement turbulentes, un peu malpropres, et qui, faute d'un peu d'amour, meurent en prison, sans même qu'on aille les voir les jours de visite, car on a honte de leurs plaintes.

L'internement abusif est fréquent, et c'est sa fréquence qui a fait croire si nombreux les internements arbitraires à un public non averti. Dans ces internements, les familles sont évidemment coupables de négligence ; mais on ne saurait leur imposer la garde de leurs malades. Il faudrait créer des maisons spéciales, maisons dans lesquelles ces malades auraient plus de liberté qu'à l'asile, où l'on est obligé de faire régner une stricte discipline qu'ils ne méritent pas.

C'est dans ce cas surtout que se pose avec acuité le problème de la liberté individuelle — surtout pour

les jeunes pervers ou pour les adultes. Quand les jeunes pervers arrivent à l'asile, ils sont munis d'un certificat d'internement, mais délivré par qui ? Souvent par le médecin de la famille, obligé à bien des complaisances, ou qui s'est exagéré leur état mental. Même un médecin spécialiste n'hésite pas dans bien des cas à délivrer ce certificat, en se disant qu'après tout, l'internement définitif ne sera prononcé que par un spécialiste, médecin de l'asile, et que s'il se trompe, quelqu'un vérifiera son diagnostic.

Or, nous l'avons vu, la délivrance de ce certificat équivaut à un internement de quinze jours. Il faut en effet ce temps-là pour que le médecin d'asile puisse observer son malade, et délivrer son certificat de quinzaine. Car les aliénés sont de merveilleux dissimulateurs ; en outre, il est difficile de détecter certains états pathologiques frustes, à éclipses, évoluant par crises ; et enfin, chaque certificat engage la responsabilité du médecin. La porte d'un asile se franchit donc pour au moins 15 jours, à moins que la famille ne réclame le malade. Or, le fait d'avoir été interné est une infirmité qui vous poursuit toute votre vie. Les esprits distingués de notre siècle se sont élevés contre cette manière de voir : « Les maladies mentales ne sont ni déshonorantes, ni contagieuses », disent-ils. Mais il ne faudrait pas leur proposer comme bonne d'enfant une femme sortant d'un asile !

Certaines personnes croient que le médecin garde ses malades à peu près guéris à l'asile pour gagner plus d'argent, ce qui est naturellement tout à fait faux. Dans un asile construit pour 800 malades dans

le sud de la France, il y en a environ 1350 actuellement. Les lits sont entassés au mépris de toutes règles d'hygiène. La surveillance est impossible. L'internement provoque des bagarres la nuit. En cas d'épidémie, il est impossible d'isoler les malades. Et tandis que le nombre des malades augmente, les bâtiments n'ont pas été modifiés, et le nombre des médecins n'a pas augmenté. Dans un de ses rapports, un docteur écrit: « Il y a dans cet asile des lits en surnombre au milieu des dortoirs, des lits accolés, des lits dans les passages et vestibules, au contact des lavabos, portes et armoires... » Quant au service médical, il est bien mal assuré ! D'après le règlement, il faudrait « un médecin-chef et 3 internes pour 250 malades ». Or, dans cet asile, il y a 3 médecins-chefs et 3 internes pour 1350 malades, soit 460 malades pour chaque équipe. Le médecin d'asile aimerait avoir de belles salles d'hôpital claires et aérées. Mais quand il se rend auprès des pouvoirs publics — à la Préfecture ou au Ministère — porter ses plaintes, on lui répond bien souvent qu'il n'y a pas d'argent. Car les aliénés n'intéressent personne : ils ne votent pas !... et s'ils sortent de l'asile, ils se défendent d'y avoir séjourné !

Il en est ainsi partout. Les Asiles de la Seine, bien insuffisants pour la population de Paris, envoyaient leurs malades en province. Or, actuellement, même les asiles de province sont encombrés. De nombreux asiles ont des populations supérieures à 800 malades pour un seul médecin, qui doit assurer en outre la direction administrative !

Il existe certes des établissements modèles. Mais au lieu de dépenser de si grosses sommes pour un

petit nombre de privilégiés, il vaudrait mieux les répartir entre les différents asiles. Il y a en France environ 80.000 lits d'asiles pour 100.000 aliénés. Les établissements modèles n'en totalisent pas mille !

Ce qui pourtant a pu accréditer le fait de l'internement abusif par le médecin d'asile, c'est l'incompréhension par la famille de la gravité de l'état mental du malade. Le peuple se fait une idée fausse de l'aliéné ; il ne considère guère comme aliéné que le fou furieux, bavant, hurlant, ou le dément profond, hébété, sans connaissance. Si les enfants, ingrats, laissent volontiers leurs parents à l'asile, les parents, par contre, dès qu'ils croient voir une amélioration, réclament une sortie que le médecin ne juge souvent pas opportune. Ils s'impatientent alors et au bout d'un certain temps, sont convaincus que le médecin garde le malade exprès. Il faudrait que les certificats d'internements soient faits seulement par des médecins spécialistes officiels, tout comme il y a des médecins légistes, des médecins d'état-civil.

Nous trouvons le placement arbitraire condamnable. C'est par là que pêche le plus la sauvegarde de la liberté individuelle. Il permet à celui qui veut se débarrasser d'un parent ou d'un ami de l'envoyer à l'asile pour quinze jours. Mais s'il y avait un médecin d'internement officiel, fonctionnaire, spécialiste, et responsable, comme les internements se feraient avec l'autorisation officielle, le déplacement arbitraire disparaîtrait.

Rien ou à peu près rien n'a été fait jusqu'à présent pour dépister les maladies mentales. Il existe bien des inspections scolaires, qui doivent signaler

les anormaux psychiques ; mais elles ne tiennent pas compte de tous les jeunes idiots qui ne fréquentent pas l'école. Les seuls aliénés traités sont souvent ceux pour lesquels une tierce personne a fait la première formalité d'internement, comme nous l'avons vu. Il faut ou bien que cet internement soit réclamé par quelqu'un de la famille (on l'accorde alors peut-être trop facilement), ou qu'il soit prononcé d'office par la voie de la justice (et on l'accorde alors trop difficilement). Dans ce dernier cas, il faut qu'il y ait un commencement d'exécution, ce qui est extrêmement regrettable, car les aliénés ne s'arrêtent pas toujours à des commencements d'exécution.

Nous pourrions citer le cas d'une vieille femme qui a le délire de la persécution et qui, de notoriété publique, passe son temps à hurler, menacer, cogner ses meubles ; dans la même maison habite un jeune ménage, dont l'enfant excite beaucoup la vieille folle. Un jour que la mère caressait son enfant, lui disant : « tu es un ange, toi ! », la vieille apparut menaçante et déclara : « je vais en faire un ange pour de vrai ! » La mère alla raconter cela au commissaire. Les paroles de la vieille contenaient sans aucun doute une menace de mort. Mais le commissaire répondit qu'il ne pourrait agir que lorsqu'il y aurait commencement d'exécution ! S'il existait des médecins d'internement, le commissaire n'attentrait nullement à la liberté individuelle en demandant à l'un d'eux d'examiner discrètement cette persécutée !

Voici un autre exemple, que nous lisons dans « l'Aliéniste français » (1) : « La nommée Z, 54 ans,

(1) cf. l'Aliéniste français : n° de décembre 1937.

sans profession, domiciliée à V, n'ayant plus de parents, donne des signes évidents d'aliénation mentale depuis le mois de juillet 1898. Elle est séquestrée depuis cette date, son état d'aliénation ayant pu compromettre la sécurité publique ou la sécurité de personnes... Notamment, au début de sa folie, l'aliénée a porté à son frère un coup de couteau à la poitrine. A diverses reprises, au cours de sa jeunesse, l'aliénée a échappé à la surveillance de ses parents et causé des scandales publics. Pour éviter pareils actes, l'aliénée est séquestrée complètement (barreaux aux fenêtres, portes verrouillées) ; mais elle peut toujours échapper à la surveillance et risquer de causer de nouveaux scandales... » En 1935, le maire se décide enfin à faire interner cette femme séquestrée par sa famille depuis 1898, soit depuis 37 ans !

Existe-t-il une loi ayant pour but d'empêcher de telles choses de se produire ? Si oui, qui l'applique ? La loi ne s'occupe certes pas assez de l'aliéné qui vit seul, et a tort d'attendre un commencement d'exécution. D'autre part, elle ne s'occupe peut-être pas assez de ceux qui restent dans leur famille, surtout dans les familles du peuple, qui ne comprennent pas la maladie mentale, et qui ne veulent pas payer les frais de l'asile. Quant au médecin, comme nous l'avons vu, il est souvent obligé de faire sortir des malades qui devraient rester à l'asile. L'essentiel du travail du médecin, et la seule chose qui engage sa responsabilité, ce sont les certificats d'internement de 24 heures, de quinzaine, et tous les certificats de situation.

En ce qui concerne les réclamations des malades, celui qui se plaint de vive-voix a peu de chances

d'être écouté, car le médecin qui s'occupe de 400 malades ou davantage est blasé. Quand le malade écrit au médecin, celui-ci bien souvent ne lit pas la lettre. Quand le malade menace, le médecin tantôt le calme par quelques paroles douces, mais trompeuses, tantôt lui met une camisole de force ! Par contre, le médecin est obligé de transmettre toutes les lettres expédiées par l'aliéné aux pouvoirs publics : Procureur de la République, juge, parquet, etc. Rendons justice à la justice. Chaque fois qu'elle reçoit une lettre d'aliéné, elle demande au médecin de lui faire un certificat de situation. En général, la chose en reste là. Si l'aliéné écrit à nouveau, précisant ses griefs, le Procureur peut nommer un expert, qui se rend à l'asile et examine le malade.

Parfois, c'est la famille qui crie à l'arbitraire. Le processus est alors le même. Premier temps : certificat de situation ; deuxième temps : expert unique. Et pour ceux qui sont recommandés, une troisième étape est possible : l'examen par trois experts. C'est ainsi que se fait le contrôle.

Il est facile, évidemment, d'empêcher le malade de faire partir une lettre, grâce à une surveillance bien faite, et d'empêcher ainsi le contrôle de s'exercer. C'est pourquoi il serait assez utile que ce contrôle fût automatique et obligatoire ; ainsi le médecin d'internement dont nous avons parlé pourrait aller à l'asile trois heures par jour, ce qui lui permettrait de causer avec plusieurs malades. Et en une année, il les aurait tous vus ou deux fois.

Conclusion. De tout ce que nous avons dit, il ressort qu'il y a une insuffisance d'insécurité :

- (1) pour la société ; puisque la loi avant d'agir attend un commencement d'exécution, et puisqu'il n'y a pas assez de place dans les asiles pour tous les fous.
(2) pour l'aliéné ; puisqu'on peut le laisser dans sa famille sans soins, ou qu'à l'asile, on peut le faire échapper au contrôle.

Et nous proposerions comme remèdes :

- (1) L'institution d'un médecin d'internement, spécialiste officiel et fonctionnaire qui serait seul qualifié pour faire un certificat d'internement.
(2) Un contrôle obligatoire, automatique, périodique, de tous les aliénés.
(3) L'agrandissement des asiles.

Vu, le 22 mars 1938

Le Président de la thèse :
L. ROLLAND.

Le Doyen :
E. ALLIX.

Vu et Permis d'imprimer

Paris, le 22 mars 1938.

Le Recteur :
G. ROUSSY.

BIBLIOGRAPHIE

- ABRAHAM (Melle). — La radiodiffusion et la loi.
- ASTIER ET BARON. — Bruits produits par les distributions urbaines d'énergie électrique et bruits dûs à la circulation des rues.
- BELIN. — Notion d'utilité publique en droit administratif français.
- BERTHELEMY (H.). — Traité élémentaire de droit administratif (Lib. Arthur Rousseau, 13^e édition).
- BOLLECKER (Louis). — Parasites radiophoniques. (Librairie du Recueil Sirey Paris 1935).
- BONNARD. — Précis de droit administratif (Leçons professées à la Faculté de Bordeaux : 1932-33).
- BOURGEOIS (Léon). — La Solidarité sociale.
- BROUILLARD. — De la Police sanitaire (Thèse Bordeaux 1926).
- BOYER, COUSINET, HAURIU ET MAURY. — Liberté individuelle (Paris 1933 ; Recueil Sirey).
- CARREL (Alexis). — L'homme, cet Inconnu (Plon 1936).
- CAZALE (Jean). — Le régime juridique de la radio-diffusion (Thèse Paris 1932).
- CLAPS-LIENART (Marcelle). — L'ordre public : essai (Lib. Arthur Rousseau, Paris 1934).
- DANIELOU (Charles). — La Santé publique (Paris 1936 : Lib. Eugène Figuière).
- DAUDET (Léon). — La police politique.
- DEFERT (Me). — Le bruit au point de vue juridique. Paris 1930.
- DELTOUR (Dr). — Régime des aliénés. Réforme de la loi de 1838. Librairie Chauny et Guinzac (Paris 1930).

- DENNERY. — La question de l'habitation urbaine (Paris 1936).
- DUGUIT. — Droit Constitutionnel.
- DUMAS (cap. Hervé J.-B.). — La liberté individuelle et le projet Strauss.
- FURNAS (C. C.). — These next hundred years.
- GAYET (Stéphane). — La question d'hygiène et le droit de propriété (Paris 1907).
- GIDE (Charles). — Leçons professées au Collège de France : 1923-24.
- HAURIUO. — Traité de droit administratif.
- ISORE (Jacques). — La nouvelle réglementation des perturbations radioélectriques (Lib. technique et économique, Paris 1936).
- JALAGUIER. — Situation juridique de l'auditeur de radiophonie (Thèse Montpellier 1934).
- JUILLERAT (Paul) et FILASSIER (Alfred). — Statistique sanitaire des maisons. Logement et hygiène (Paris 1907).
- KATEL. — Degré de gêne causé par les bruits provenant des machines (Paris 1935).
- LAFERRIERE (J.). — Le Droit de propriété et le pouvoir de police (Thèse 1908).
- LANDRY. — L'hygiène publique en France. (Lib. Félix Alcan, Paris 1930).
- LAUDINET (Jean). — Manuel d'enseignement social. (Imp. J. Bugnet-Comptour, Paris 1934).
- LECOQ. — La radiophonie et le bruit.
- LEMOINE (Jean). — Le régime des aliénés et la liberté individuelle. (Paris, Lib. Sirey 1934).
- LECONTE (Alberte). — Du bruit et de ses effets sur la vie urbaine (Thèse médecine, Paris 1930).
- LE POITEVIN. — Dictionnaire formulaire de Simple Police (Paris 1933).
- LESTRADE. — Droit des auditeurs de radiophonie (Thèse Nîmes 1934).
- LOIR (Liliane). — Notions de droit administratif à l'usage du médecin fonctionnaire (Thèse médecine Paris 1933).

- MARCHANDIER ET GOUJON. — L'hygiène alimentaire et la législation. (Paris, Vigot frères éditeurs, 1927).
- MARIE (Dr). — La réforme de l'assistance aux aliénés. (Imp. Editions médicales, 7, rue de Valois Paris 1928).
- MESTRE. — Répétitions de droit administratif (Cours 2^{me} année 1936).
- MORGAND. — La loi municipale (Paris, 13^e édition).
- PROUST. — Essai sur la politique d'hygiène sociale de la France (Thèse médecine Paris 1933).
- RAVIART (Dr). — Folie. Les plus dangereux sont en liberté. (Lille, Imp. centrale du Nord, 1931).
- RAYNIER ET BEAUDOIN. — L'aliéné et les asiles d'aliénés. (Les Presses modernes, Paris 1930).
- ROLLAND (L.). — Droit administratif (Paris 1937, 6^e édition).
- ROMIEU (Georges). — La propriété. Ses rapports avec l'Etat (Thèse Montpellier 1923).
- ROSTAND (Jean). — La nouvelle Biologie (Fasquelle).
- SANLAVILLE. — La propriété dans ses rapports avec l'administration (Paris 1928).
- SAUDEMONT. — Etude de quelques droits de l'Etat et des particuliers dans le domaine de la radiodiffusion (Thèse droit, Paris 1927).
- SELLIER (Henri) et HAZEMANN. — La Santé publique et la collectivité (Imprimerie Marethoux et Pastal) (Paris 1936).
- TRISCA (Dr). — La dictature sanitaire (Paris, Norbert Maloine, éd. 1930).
- TEITGEN. — La Police municipale générale (Librairie Sirey 1934).
- WALINE (Marcel). — Manuel élémentaire de droit administratif (Lib. Sirey 1936).
- WATRIN. — La Police de la circulation sur les voies publiques (Lib. Sirey).

REVUES

I. Revues générales

Gazette du Palais.
Jurisprudence municipale.
Répertoire général du droit français.
Revue de droit public.
Gazette des tribunaux.
Recueil Sirey.
Répertoire pratique de législation Dalloz.

II. La Salubrité

Hygiène sociale.
Le Courrier médical.
L'Urbanisme.
Revue d'hygiène et de médecine préventives.
Le Mouvement sanitaire.
Revue d'hygiène et de Médecine sociales.

III. La Tranquillité.

Revue de Radio-Electricité.
TSF Revue.
Revue du Touring-Club de France.

IV. La Sécurité

Répertoire Béquet.
Journal des maires et conseillers municipaux.
Le maire pratique.
La loi.
Journal des communes.
L'aliéniste français.
Vie communale et départementale
Vie municipale.

